TEMAS CLACSO

Nuestra América frente a la doctrina Monroe

200 años de disputas

Leandro Morgenfeld

BATALLA DE IDEAS

CLACSO

NUESTRA AMÉRICA FRENTE A LA DOCTRINA MONROE

TEMAS
CLACSO

Morgenfeld, Leandro Ariel
Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas / Leandro Ariel Morgenfeld. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; La Plata : Batalla de Ideas, 2023.
Libro digital, PDF - (Temas)

Archivo Digital: descarga.
ISBN 978-987-813-521-2

1. Historia. 2. Análisis Político. I. Título.
CDD 306.098

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Estados Unidos / Nuestra América / Doctrina Monroe / América Latina

Arte de tapa y diseño de interior: María Clara Diez
Corrección: Juan Federico von Zeschau

NUESTRA AMÉRICA FRENTE A LA DOCTRINA MONROE

200 AÑOS DE DISPUTAS

LEANDRO MORGENFELD

BATALLA DE IDEAS

CLACSO

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

BATALLA DE IDEAS

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial
Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Editorial Batalla de Ideas

Francisco Vértiz - Coordinador General
Fernando Vicente Prieto - Editor de la Colección Geopolítica
Ariel Olivera / Fernando Vicente Prieto - Corrección
batalladeideas.com.ar

Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE
Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas (Buenos Aires, 2023)
ISBN 978-987-813-521-2
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Suecia Sverige

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Agradecimientos.....11

Introducción.....13

Nuestra América en disputa.....19
Introducción 19
Más que un nombre: ¿por qué Nuestra América o *Abya Yala*?.....20
¿Qué nos une como región? 22
El mito de la irrelevancia y el deporte de la autodenigración.....23
El contexto global de la actual disputa por Nuestra América 24
Hacia una segunda independencia.....26
Conclusiones del capítulo.....28

Breve historia de la doctrina Monroe, de su origen al corolario Roosevelt.....29
Introducción 29
El planteo de la doctrina y su contexto.....29
El tardío reconocimiento diplomático de las independencias "hispanoamericanas" ...33
La reacción de Nuestra América 35
La doctrina en el siglo XIX y el corolario Roosevelt en la fase imperialista 36
Conclusiones del capítulo.....51

La doctrina Monroe en el siglo XX.....55
Introducción 55
Del *gran garrote* al *buen vecino* 56
La Segunda Guerra Mundial y la doctrina Truman 65
Las relaciones interamericanas durante la Guerra Fría 69
Posguerra fría y Consenso de Washington.....75
Conclusiones del capítulo.....76

Estados Unidos y su política interamericana en el siglo XXI, de Bush a Obama y de Trump a Biden 79
Introducción 79
Bush, el proyecto del ALCA y la derrota imperial 80
Obama y el abandono retórico de la doctrina Monroe 83
Trump y la reivindicación de la doctrina Monroe 86
Biden y la frustrada Cumbre de las Américas 2022 89
Conclusiones del capítulo 93

Las respuestas desde Nuestra América en los siglos XIX y XX 95
Introducción 95
El proyecto de Bolívar y la posición frente a Estados Unidos 96
Sea América para la Humanidad: el europeísmo de las clases dominantes 100
El rechazo al *gran garrote* y el principio de no intervención 105
La doctrina Monroe y el TIAR: los casos de Guatemala, Cuba y Santo Domingo y la reforma de 1975 109
Malvinas y el fin del TIAR 121
Del *Consenso de Washington* a las rebeliones de fin de siglo 125
Conclusiones del capítulo 127

Nuestra América frente a Estados Unidos en la actualidad: las cuatro estrategias en pugna 131
Introducción 131
Del No al ALCA al ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC 131
La primera oleada de gobiernos progresistas y la reacción conservadora 138
Las cuatro estrategias en pugna 143
Conclusiones del capítulo 144

Conclusiones 149
¿Qué hacer para dejar de ser el *patio trasero*? 149

Bibliografía 159

Anexo Documental: Cronología doctrina Monroe 167

Sobre el autor 177

A mis hijas Ona y Luna
A quienes luchan para construir un mundo más justo

AGRADECIMIENTOS

Toda producción académica es necesariamente parte de una construcción colectiva. Muchas personas en forma más o menos directa ayudaron a publicar este libro, resultado de años de estudio e investigación sobre la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Nuestra América.

Agradezco, en primer lugar, a la UBA y al CONICET, dos instituciones públicas en las que me desempeño como docente e investigador hace veinte años, y que sostenemos y defendemos colectivamente, a pesar de los ataques de los fundamentalistas del mercado. Específicamente, esta investigación se desarrolló en el marco del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI) y por eso quiero agradecer también a todos y a todas los/as investigadores/as, becarios/as y demás trabajadores/as del instituto, con los que compartí reuniones, proyectos, discusiones, avances, ponencias, publicaciones y debates sobre nuestras líneas de investigación durante más de una década y media.

La publicación de este libro pudo concretarse gracias a dos queridas editoriales que apuestan por el pensamiento crítico. CLACSO es una institución a la cual estoy ligado desde el año 2004, cuando me otorgaron una beca académica para estudiar el proceso de avance de los tratados de libre comercio en el continente, mediante la cual pude escribir mi primer libro sobre el ALCA. En particular, quiero agradecer

a Pablo Vommaro, Director de Investigación, y a Fernanda Pampín, Directora de Publicaciones, y en nombre de ellos a todo el equipo de esa institución central para el pensamiento crítico de América Latina y el Caribe. Si este libro hoy está disponible en formato digital para que lectores/as de todo el mundo puedan acceder libre y gratuitamente es gracias a la política de acceso abierto que promueve CLACSO. También quiero expresar mi gratitud a Fernando Vicente Prieto y a Ariel Olivera, por su cuidadoso trabajo de edición y corrección, y en su nombre a todo el colectivo de Batalla de Ideas, una joven editorial que viene construyendo un interesante catálogo que se destaca por su compromiso político con la transformación social, popular, feminista y antiimperialista. Ellos son los responsables de que el libro impreso, como nos gusta a quienes pertenecemos a la generación analógica, pueda circular entre académicos, docentes, estudiantes, activistas y militantes.

Quiero agradecer, también, a Alejandro Simonoff y Luis Suárez Salazar, quienes tuvieron la gentileza de leer borradores y avances de este libro, aportando valiosos comentarios y sugerencias. También a mis compañeras y compañeros del Grupo de Trabajo Estudios sobre Estados Unidos de CLACSO, con quienes hace años venimos construyendo conocimiento crítico sobre la potencia del norte y su vínculo con Nuestra América. Muchas de las reflexiones de este ensayo son deudoras de los debates con ellas y ellos.

Finalmente, un deseo. Ojalá este libro sea una contribución para ayudar a pensar y construir la Patria Grande en Nuestra América. Y para lograr un vínculo no subordinado con Estados Unidos, revirtiendo así una historia de dos siglos de dominación, abusos y expoliación. De nosotras y nosotros depende crear ese otro mundo posible.

Leandro Morgenfeld
Buenos Aires, 24 de mayo de 2023

INTRODUCCIÓN

La doctrina fue planteada por primera vez el 2 de diciembre de 1823 por el presidente James Monroe. Si bien, en términos generales, implicaba una prohibición por parte de Estados Unidos a la extensión del poderío de Europa en el entonces llamado Nuevo Mundo –el tan mentado principio de no colonización–, en realidad fue y es mucho más que eso. El lema que la resume, "América para los americanos", significaba que Estados Unidos se arrogaba el rol de garante de la independencia y sustentabilidad de los países que se habían emancipado de sus antiguas metrópolis; o más bien que pretendía que los europeos se mantuvieran fuera de América. Esta doctrina sirvió, durante 200 años, para racionalizar la intervención y coerción diplomática estadounidenses en la relación con América Latina y el Caribe. La frase en inglés, *America for the Americans*, plantea una ambigüedad mayor, ya que en dicho idioma *Americans* es sinónimo de "estadounidenses", no refiriendo, al menos en su uso habitual, al conjunto de habitantes del continente americano.[1]

---

1 Roque Sáenz Peña, delegado argentino ante la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), lo explicó en esa oportunidad con palabras muy elocuentes: "La América para los americanos quiere decir en romance: la América para los *yankees* que suponen ser destinados manifiestamente a dominar todo el continente" (Morgenfeld, 2006, p. 17).

A lo largo de dos siglos la doctrina adquirió distintos matices, pero sostuvo un proyecto continental por parte del país que pasó a ser una potencia a finales del siglo XIX y una superpotencia en el XX. A principios del XXI se aceleraron los cambios geopolíticos que determinaron el declive relativo del poder imperial estadounidense, el ascenso de otros polos en el mundo y una inédita coordinación y cooperación política en Nuestra América, que incluyó el rechazo al ALCA en noviembre de 2005, lo cual posibilitó avances significativos, aunque endebles, en la construcción de la anhelada y siempre postergada Patria Grande.

En noviembre de 2013 John Kerry, el secretario de Estado de Barack Obama, declaró que era hora de dejar de lado la doctrina Monroe por anacrónica. Este abandono retórico de la vieja doctrina, como veremos en el capítulo 5, era parte de la estrategia de Obama de distender los lazos con una región que avanzaba en la construcción de una integración alternativa. La Casa Blanca estaba preocupada, además, por la creciente presencia de diversos actores extrahemisféricos e intentaba reposicionarse en una zona históricamente estratégica para su proyección imperial. Como vaticinó Atilio Boron (2012):

> Se vienen tiempos muy duros para nuestros pueblos. América Latina y el Caribe, regiones de suprema importancia estratégica para el imperio, serán aquellas donde su belicosidad se despliegue de manera más brutal. Aquí se han venido librando sus primeros combates y también se librará el último, el final y decisivo. Los primeros, porque los imperialistas pueden resignarse a perder África, Asia, inclusive Europa, pero jamás América Latina (p. 241).

Como veremos más adelante, Rex Tillerson, secretario de Estado de Donald Trump, en 2018 volvió a exaltar la doctrina y a plantear que seguía vigente, algo que también hizo un año más tarde John Bolton, Consejero de Seguridad Nacional. Apelaron nuevamente a la retórica paternalista y actualizaron la vieja doctrina, pero ahora para enfrentarse a la supuesta amenaza rusa y china, y para atacar a los países bolivarianos, que según los funcionarios trumpistas constituían una nueva "troika del mal". Tillerson, frente a académicos de la Universidad de Texas y antes de su primera gira por la región, declaró que la doctrina Monroe seguía siendo tan relevante como en el siglo XIX.

Tras la derrota de Trump y la vuelta al poder de los demócratas en enero de 2021, los cambios no fueron tan abruptos como muchos habían augurado. La actitud de la administración Biden en la IX Cumbre de las Américas (Los Ángeles, junio de 2022), excluyendo a varios países de la región –Cuba, Venezuela y Nicaragua–, muestra

una de las modalidades –pero no la única– en que sigue vigente la bicentenaria doctrina. El debate, entonces, es en qué medida, implícita y explícitamente, esta orientación de la política estadounidense hacia la región se perpetúa, a dos siglos de ser planteada por primera vez, y cuáles son los matices y las modalidades que fue adquiriendo en cada etapa histórica y que perviven en la actualidad.

Contra lo que dice el discurso liberal globalista –aunque también la fracción americanista/nacionalista de la clase dominante de ese país, cuyo liderazgo asumió Trump–, replicado por medios de comunicación hegemónicos y analistas latinoamericanos, Nuestra América, lejos de ser irrelevante, es estratégica para la pretensión estadounidense de seguir siendo la primera potencia a nivel mundial. Lo es por razones geopolíticas, pero también económicas, sociales, ambientales y de seguridad nacional. Fue y es un área intensamente disputada, tiene codiciados bienes comunes de la tierra (alimentos, agua, litio, gas, petróleo y otros recursos minerales). Con una población de más de 650 millones de personas, constituye un enorme mercado, destino de exportaciones e inversiones estadounidenses. Además, desde la región emigran cada año hacia Estados Unidos millones de latinoamericanos, lo cual hace que la frontera con México sea un límite poroso y caliente, escenario de una tragedia humanitaria con miles de víctimas. Por todos estos motivos, Estados Unidos necesita tanto frenar el avance de China, Rusia y otros actores en la región como también alentar la fragmentación regional para obstaculizar cualquier iniciativa de coordinación y cooperación política que tienda hacia la integración y la construcción de la Patria Grande. *Divide y reinarás* es la otra cara de la doctrina Monroe. Por eso Washington sostiene organismos como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), e intenta, con sus aliados locales, horadar instituciones alternativas, como la CELAC, la UNASUR, el ALBA-TCP o el MERCOSUR. Propone tratados de libre comercio (TLCAN, TPP, ALCA, TLC bilaterales), que disminuyan la capacidad de los Estados y sus gobiernos para plantear modelos de desarrollo más autónomos. Impulsa las políticas de organismos financieros multilaterales que dominan, como el FMI, el Banco Mundial o el BID, e intenta obstaculizar la creación y el desarrollo de instituciones alternativas, ya sea a nivel regional o global. Promueve la dependencia del dólar. Tiene una actitud hostil y virulenta contra los movimientos sociales y políticos y contra los gobiernos que desafían la subordinación a Estados Unidos. Considera como enemigos a quienes plantean la necesidad histórica de construir la Patria Grande e impulsar una inserción internacional más diversificada y autónoma.

En el presente libro se analiza la vigencia de la doctrina, esgrimida incluso para justificar el intervencionismo por razones humanitarias, democráticas o medioambientales, siempre vinculadas con la seguridad nacional estadounidense. Se repasan su historia y sus sucesivos corolarios e interpretaciones (ver Anexo), los debates sobre los significados de la misma, las posiciones en la clase dirigente estadounidense y, fundamentalmente, las respuestas desde Nuestra América, en función de las distintas estrategias en pugna sobre cómo establecer el vínculo con Estados Unidos y el resto del mundo. También se observa de qué forma emergen en el país del norte, en la actualidad, sectores internos críticos de la política exterior e interamericana de Estados Unidos, referenciados con distintas expresiones de la izquierda, que cuestionan el rol de gendarme continental que se autoasignan las clases dominantes estadounidenses. Aparecieron, por ejemplo, en los últimos años, actores incluso con representación parlamentaria que repudian la política de bloqueo hacia Cuba, o decisiones como la exclusión de ese país, junto a Venezuela y Nicaragua, de la Cumbre de las Américas realizada en 2022 en Los Ángeles. Con ellos, desde Nuestra América, se empiezan a articular acciones de resistencia, como hace dos décadas ocurrió con la campaña continental contra el ALCA. Al final de esta obra, para terminar, se plantean las alternativas para enfrentar en la actualidad a una doctrina que, junto con sus sucesivos corolarios e interpretaciones, desde hace dos siglos orienta las políticas estadounidenses de dominio de la región.

En un momento de intensa disputa global es fundamental entender la matriz de la política de Estados Unidos hacia el resto de lo que despectivamente llaman su *patio trasero*, y diplomáticamente el *hemisferio occidental*. Nos proponemos pensar, desde Nuestra América, *qué hacer* con la doctrina que se yergue como uno de los obstáculos para las posibilidades de emancipación regional. Creemos que es una tarea intelectual fundamental, en una época de profundas transformaciones geopolíticas, entre las que destacan el declive relativo estadounidense –ya no ostenta la hegemonía global que supo construir en la segunda mitad del siglo XX– y el ascenso de Asia-Indo-Pacífico, con China a la cabeza, reconfigurando un mundo más multipolar, en el que América Latina y el Caribe es un área cada vez más disputada. Es un momento para que la región despliegue una estrategia de inserción internacional y de relación con Estados Unidos abandonando el esquema de sometimiento que dispuso la doctrina Monroe. En ese sentido, la historia ofrece algunos ejemplos de cómo sería posible repensar y poner en práctica una relación no subordinada con el gigante del norte. El proyecto bolivariano de la Patria Grande, que fue la contracara del que planteó Monroe hace 200 años, plantea la necesidad

de construir una estrategia continental, tendiente a ampliar la autonomía regional, en función de revertir las asimetrías históricas que padecen nuestros pueblos.

Luego de analizar en esta Introducción la vigencia de la doctrina Monroe, en el primer capítulo desarrollamos por qué Nuestra América es objeto de una intensa disputa en la actualidad; en el siguiente recorremos sintéticamente la historia de la doctrina, sus orígenes y primeros corolarios; en el tercero explicamos cómo se modificó en el siglo XX; en el capítulo que le sigue analizamos específicamente la reconfiguración de la misma en el presente siglo, para entender la política interamericana de Estados Unidos, de Bush a Obama y de Trump a Biden; en el quinto capítulo nos enfocamos en las respuestas de Nuestra América frente a la doctrina Monroe; en el capítulo que le sigue nos concentramos en las cuatro estrategias latinoamericanas de inserción internacional en pugna en la actualidad; y finalmente, en las Conclusiones, nos preguntamos ¿qué hacer para dejar de ser el *patio trasero*? Por último, presentamos un anexo documental y una amplia bibliografía con los estudios históricos y actuales sobre la doctrina.

Acostumbrados a que nos piensen desde las usinas académicas, políticas y mediáticas de Estados Unidos, planteamos en este ensayo una reversión del punto de vista, analizando la doctrina Monroe desde Nuestra América, cómo nos afectó y nos afecta, y qué tenemos que hacer para terminar con dos siglos de sujeción a la prepotencia de Estados Unidos. Es hora de abandonar el pensamiento colonial, siempre proclive a enaltecer a la potencia del norte y a denigrar todo lo propio de la región. En síntesis, abrevando en la tradición del pensamiento crítico latinoamericano, este texto procura ser un insumo más para pensar y construir esa *otra América que necesitamos y deseamos*.

NUESTRA AMÉRICA EN DISPUTA

INTRODUCCIÓN

En este ensayo nos proponemos escapar de los abordajes tradicionales, que suponen pensar la política interamericana primordialmente desde Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. Situándonos en Nuestra América, procuramos reflexionar sobre cómo impactó la doctrina Monroe a lo largo de dos siglos y qué alternativas se abren para la región en la actualidad. Lo primero que se hará en este capítulo es abordar el tema de cómo nos denominan o cómo nos llamamos. No es simplemente una mera cuestión formal. Más que un nombre, lo que hay detrás es un punto de vista o una ideología. Para Estados Unidos, somos el *hemisferio occidental*. Ellos se reservan para sí mismos el ser "americanos". Al menos, ese es el significado en el uso habitual del término en inglés. Hablar de *América Latina* también tiene sus limitaciones, ya que remite a las lenguas que los vencedores europeos impusieron a lo largo de tres siglos de conquista y colonización. Explicamos por qué preferimos el término de José Martí, *Nuestra América*, en referencia a los 33 países del continente, todos menos Estados Unidos y Canadá, que hoy integran la CELAC, o *Abya Yala*, que es la forma más antigua de denominar al continente. En el segundo apartado del capítulo nos preguntamos qué nos une como región: ¿una historia común, un pasado revolucionario, la dependencia estructural, las luchas por la emancipación compartidas, las miserias

actuales, la cultura, la identidad, la lengua, los desafíos comunes o una combinación de todo lo anterior? En el tercer apartado intentamos deconstruir el mito de la irrelevancia de la región y la tendencia a la autodenigración, propios de un pensamiento de tipo colonial. En el siguiente, explicamos por qué *Nuestra América* es actualmente una región intensamente disputada, donde chocan intereses geopolíticos de Estados Unidos y China, pero también de la Unión Europea, Rusia, India y otros actores relevantes. Por último, debatimos sobre la necesidad de lograr una segunda independencia y de recuperar el proyecto de la Patria Grande, teniendo en cuenta las más recientes experiencias de cooperación y coordinación políticas e integración regional, con sus alcances, límites y desafíos pendientes.

MÁS QUE UN NOMBRE: ¿POR QUÉ NUESTRA AMÉRICA O *ABYA YALA*?

A principios del siglo XVI el continente es denominado América, en honor al célebre navegante Américo Vespucio. Desde distintas perspectivas, para referirse a nuestra región, a los países que se ubican al sur del Río Bravo, se utilizan expresiones diversas. Estados Unidos prefiere, en los documentos diplomáticos, el término *Hemisferio Occidental*, mientras que el uso más extendido es América Latina o, también, América Latina y el Caribe, que a mediados del siglo XIX empezaron a utilizar intelectuales "hispanoamericanos". En 1857 José María Torres Caicedo, escritor colombiano, publicó el poema "Las dos Américas", delimitando dos regiones claramente diferenciadas en el continente. En el siglo XIX también era frecuente hablar de *Hispanoamérica* y más adelante Víctor Raúl Haya de la Torre optó por *Indoamérica*.

Según la ONU, América Latina y el Caribe, o Latinoamérica y Caribe (LAC), es una región geográfica, parte del continente americano, que comprende a los países de América Latina y el Caribe. Esta región, con características geopolíticas, étnicas, culturales y geográficas comunes, sería todo el continente, menos Estados Unidos y Canadá. La integran, de acuerdo a la ONU, la América Media, compuesta por México y América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá), América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam, Venezuela) y el Caribe o Antillas (Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bonaire, San Eustaquio, Saba, Islas Caimán, Cuba, Curazao, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, San Bartolomé, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Martín francés, San Martín holandés, San Vicente

y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Islas Vírgenes Británicas).

En este ensayo preferimos las expresiones *Nuestra América* o *Abya Yala*. Si bien puede parecer un tema menor, no lo es, ya que cada una de las posibles denominaciones tiene una historia y connotaciones específicas que vale la pena al menos mencionar.

Con el término *Nuestra América* nos referimos al conjunto de los 33 países soberanos que en 2010 decidieron constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La denominación *Nuestra América* tiene un claro sentido político. Remite al ensayo filosófico y político publicado por el prócer cubano José Martí en 1891, pocos meses después de finalizada la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), cuando Estados Unidos intentó establecer una unión aduanera y monetaria y sentó las bases de lo que luego fue la Unión Panamericana y hoy la OEA (Morgenfeld, 2011). En esa obra, Martí discute la pretensión estadounidense de apropiarse del nombre *América*, como ocurre en el uso coloquial en inglés. El revolucionario cubano plantea, retomando el legado bolivariano, la necesidad de la unión de los pueblos latinoamericanos y caribeños; realiza un llamado a la lucha contra la Corona española por la independencia –poco después desembarcaría en la isla para iniciar la guerra contra España– y advierte al mismo tiempo la enorme amenaza que se cernía sobre la región: el nuevo imperialismo estadounidense.

Abya Yala está también cada vez más popularizado en la actualidad, y remite a la denominación más antigua para referirse a nuestra región. Fue utilizado por el pueblo guna o cuna, en las actuales Panamá y Colombia, en tiempos precolombinos. Y significa tierra en plena madurez o tierra de sangre vital, en contraposición a la idea occidental del continente como algo abstracto, de orden natural o geográfico, separado de lo humano. Es la denominación que hoy en día prefieren muchos pueblos originarios para referirse al continente ancestral, para diferenciarlo del nombre extranjero, *América*, en honor al explorador y comerciante italiano Américo Vespucio, o *Nuevo Mundo*, con un sesgo colonialista europeo.

Estas dos últimas denominaciones, *Nuestra América* y *Abya Yala*, dan cuenta de la historia común de la región, que debió soportar siglos de conquista y colonización, que protagonizó heroicas guerras

y revoluciones para lograr la primera independencia en el siglo XIX y que tiene como proyecto la construcción de la Patria Grande y la concreción de una segunda independencia, que permitan el desarrollo libre de sus pueblos, y también dejar de ser el *patio trasero* estadounidense y la región más desigual del planeta.

¿QUÉ NOS UNE COMO REGIÓN?

Lo que nos une no es solamente una cuestión geográfica. No nos define la mera cercanía, el ser un subcontinente. Somos el resultado de nuestra historia común, una serie de pueblos que, desde 1492, debieron soportar una brutal conquista y luego tres siglos de colonización, que provocaron, entre otras cuestiones, una masacre demográfica y un proceso de aculturación. Pero no solo nos une esa trágica historia, sino también la de las resistencias a esa conquista y un pasado revolucionario.

En el marco de la era de revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII y principios del XIX, la región protagonizó un ciclo revolucionario que hasta el día de hoy condiciona el devenir de nuestras naciones y convoca a retomar el viejo proyecto bolivariano de la Patria Grande y avanzar hacia la segunda y definitiva independencia. También nos unen nuestras culturas, avasalladas, silenciadas o menospreciadas muchas veces por el eurocentrismo de las clases dominantes locales, que asimilaron reiteradamente lo propio con lo bárbaro y lo foráneo con la civilización, en esa disyuntiva decimonónica que tanto daño nos hizo.

Nos une también nuestra condición de dependencia. En nuestros países se desarrolló en los siglos XIX y XX un capitalismo particular, con algunos rasgos propios de atraso y con un proceso de expoliación que explica el flujo de plusvalía hacia los centros de acumulación global. Nos unen también las luchas compartidas durante los últimos 500 años. El siglo XX estuvo sacudido por grandes revoluciones: la mexicana, la boliviana, la cubana y la sandinista, por mencionar las más destacadas. Pero también las resistencias de los últimos años contra el neoliberalismo impulsado por el *Consenso de Washington*, luchas que dieron lugar a una oleada de gobiernos progresistas, nacional-populares o de izquierda, según el caso, que permitieron derrotar el proyecto imperial del ALCA y avanzar con formas de coordinación y cooperación políticas y de integración regional, desde el MERCOSUR ampliado hasta el ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC (Morgenfeld, 2006; 2013b; Kan, 2016).

Compartimos también las miserias. Nuestra América es la región más desigual del mundo en términos de ingresos, con millones de pobres e indigentes, con países diezmados, como Haití, con deudas

sociales enormes. Enfrentamos desafíos comunes. Para avanzar en nuestro desarrollo es condición necesaria sacarnos de encima las rémoras neocoloniales como la doctrina Monroe, que implica el autoproclamado derecho estadounidense a ser el guardián de su *patio trasero*. La clase dominante estadounidense, que no debe nunca confundirse o asimilarse con su pueblo, pretende que Nuestra América le pertenece, que es su área de influencia natural, donde no deben avanzar actores extrahemisféricos que no sean parte del Occidente que comanda Estados Unidos. Por eso no tolera que China hoy sea un socio comercial de primer orden de la mayoría de los países de la región, a la vez que un inversor y prestamista. Tampoco que Rusia comercie armas o realice ejercicios militares en el Caribe, considerado como un *mare nostrum* por Estados Unidos. O que la India, Irán y Palestina pretendan profundizar los vínculos con los países de la región.

EL MITO DE LA IRRELEVANCIA Y EL DEPORTE DE LA AUTODENIGRACIÓN

Un primer desafío es desmontar el mito de la irrelevancia de la región. Contra lo que repite el sentido común, construido en función de intereses particulares, Nuestra América es una región fundamental para Estados Unidos y con capacidades para convertirse en un actor de peso en el escenario global (Boron, 2012). Tiene recursos estratégicos, más de 650 millones de habitantes, no está atravesada por disputas territoriales ni religiosas significativas y es, mayormente, una región de paz, sin guerras fratricidas. Si bien en términos de comercio e inversiones tiene una incidencia relativamente baja en Estados Unidos, excepto en el caso de México –cuya economía quedó aún más encorsetada en la estadounidense a partir de la puesta en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994–, lo cierto es que, para su pretensión de seguir siendo una indiscutida potencia a nivel global, Estados Unidos debe mantener el dominio sobre el resto del continente, como lo logró luego de la Segunda Guerra Mundial y lo reforzó en la primera etapa de la posguerra fría.

Un segundo desafío es revertir los discursos, cada vez más extendidos, que abonan la autodenigración de nuestros pueblos y nuestras naciones. Es decir, que las y los latinoamericanos somos unos fracasados, que no tenemos capacidades, que somos corruptos y ladrones, que nuestra idiosincrasia nos hace poco propensos al trabajo y que, en consecuencia, en parte nos merecemos las miserias que nos aquejan. Esas narrativas ideológicas, reproducidas incesantemente incluso por las clases dominantes y las elites latinoamericanas –lo que Adamovsky (2018) denomina la "pedagogía de la autodenigración"–, tienen como objetivo abonar el derrotismo, generar apatía y

resignación. En la actualidad, impulsan el discurso de la "antipolítica". De esa manera intentan convencer a las mayorías de que no hay alternativa posible, solo la aceptación del lugar subordinado que nos tocó, el "sálvese quien pueda" individualista.

Sin embargo, la historia nos muestra que los pueblos de Nuestra América protagonizaron enormes gestas. Por eso, mantener bajo control a los/as trabajadores, movimientos de mujeres, jóvenes, estudiantes, pueblos originarios, ambientalistas y disidencias sexogenéricas es fundamental para perpetuar la situación de dominio. Los discursos autodenigratorios no son ingenuos ni inocentes. Buscan la desmoralización colectiva, la salida individual, la emigración y la apatía. Son funcionales a mantener el *statu quo*. Por eso es necesario desenmascararlos y combatirlos. El orgullo por nuestros logros no es una cuestión de exitismo o de exaltación nacionalista, sino que es una condición necesaria para revertir esa lógica del pensamiento colonial, donde todo lo propio es malo y todo lo de afuera es bueno. Frente a los problemas enormes que enfrentamos, los discursos autodenigratorios encuentran un terreno fértil y abonan las salidas supuestamente antipolíticas, que encarnan los Trump, Bolsonaro, Kast o Milei, procurando destruir las herramientas políticas para la transformación social colectiva. Es estratégico y urgente combatir ese deporte nacional y regional de desmerecernos como pueblos y como Estados nacionales.

EL CONTEXTO GLOBAL DE LA ACTUAL DISPUTA POR NUESTRA AMÉRICA

El debate sobre qué hacer con la doctrina Monroe y cómo plantear el vínculo de la región con Estados Unidos y otros actores extra-regionales requiere entender la situación geopolítica en este momento histórico. La actual crisis de la hegemonía estadounidense y el resquebrajamiento del mundo unipolar pusieron en jaque tanto al multilateralismo cristalizado en las instituciones internacionales de la posguerra, sostenidas sobre la tríada Estados Unidos, Europa occidental y Japón, como al multilateralismo globalista neoliberal que sobre dicha base se impuso con la caída del Muro de Berlín y el disciplinamiento del llamado Sur Global (Merino y Morgenfeld, 2022).

A partir del desarrollo de una situación de multipolaridad relativa en el mapa del poder mundial y de la aceleración de tendencias contrahegemónicas, emergió otro multilateralismo que está en relación con procesos institucionales y nuevas configuraciones relacionales, las cuales buscan redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundiales, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales, la división internacional del trabajo existente y las instituciones internacionales dominantes. Por otro lado, en el seno del centro del poder

mundial (en crisis) y como síntoma de su declive relativo y la puja de poder que ello suscita, a partir de 2001 resurgió con fuerza el unilateralismo, en primera instancia de la mano del neoconservadurismo y las primeras expresiones de lo que denominamos fuerzas "americanistas" y "nacionalistas". Con el triunfo del *Brexit* y de Donald Trump en 2016, estas fuerzas dieron un salto cualitativo. El retorno de los globalistas a la Casa Blanca, de la mano de Joe Biden, supuso volver parcialmente a la estrategia que primó hasta el final del segundo mandato de Obama, pero en un contexto distinto.

Con el comienzo del siglo XXI observamos una crisis de la hegemonía estadounidense y un resquebrajamiento del orden mundial que se configuró en los años noventa del siglo pasado sobre la base del orden de la posguerra (Actis y Creus, 2020). Por un lado, el propio entramado institucional construido a partir de 1945 bajo la hegemonía estadounidense-anglosajona sufrió una profunda reconfiguración "globalista" a partir de la caída de la Unión Soviética, el disciplinamiento del "Tercer Mundo" y el desarrollo del capitalismo global neoliberal. Por otro lado, comenzaron a aparecer crecientes resistencias a dicho orden global tanto desde otros polos de poder ascendentes y grupos de poder de polos centrales, como también desde las clases, grupos y pueblos subordinados del llamado Sur Global (Merino y Narodowski, 2019).

Además, en el propio núcleo central del poder mundial surgió un creciente unilateralismo de la mano del neoconservadurismo y el "americanismo" de George W. Bush a partir de 2001, que significó una profunda impugnación desde el centro del sistema a las instituciones multilaterales vigentes, siendo la invasión a Irak en 2003 (rechazada por el Consejo de Seguridad de la ONU) un hito clave en este devenir. Desde entonces, la contradicción entre el unilateralismo americanista-anglosajón y el multilateralismo globalista se hace cada vez más profunda al interior del proyecto unipolar de los grupos y las clases dominantes de Estados Unidos, el Reino Unido y sus aliados, con un gran impacto en la región, donde estas fuerzas constituyen actores centrales junto con grupos de poder locales. Además, tanto unos como otros muestran los crecientes límites de las viejas fuerzas dominantes para poder contener/subordinar a las fuerzas emergentes en el mapa del poder mundial.

Es todo un síntoma de la crisis del orden mundial que en la potencia que promovió la liberalización comercial multilateral desde la época de la posguerra hasta mediados de la segunda década del siglo XXI –considerando al libre comercio como un instrumento central para mantener la paz, la seguridad internacionales y la primacía estratégica– hayan surgido fuerzas contrarias a estas visiones y que con

Trump se hayan hecho dominantes en Washington, teniendo como política de Estado la guerra comercial (Morgenfeld y Aparicio, 2021).

En este contexto, emergen otros polos de poder y se acentúan las fracturas del Norte Global, configurándose una situación de multipolaridad relativa. Si la transición muestra sus primeras manifestaciones geopolíticas desde el inicio del siglo XXI, es a partir de la crisis de 2008 cuando el escenario de multipolaridad relativa comienza a dibujarse con mayor claridad, con la aparición de los BRICS y el acelerado ascenso de la República Popular China y de la región de Asia-Pacífico (que incluye gran parte de Asia Oriental, el Sudeste Asiático y Oceanía), el establecimiento de alianzas euroasiáticas con tendencias contrahegemónicas (en donde sobresale también el papel de Rusia), y una creciente, aunque todavía no definida, insubordinación del Sur Global (Merino, Morgenfeld y Aparicio, 2023).

Este proceso constituye el trasfondo de la crisis del sistema multilateral dominante, que también se expresa en la emergencia de otros multilateralismos, que procuran redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundiales, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales y la división internacional del trabajo. El devenir hacia un mundo multipolar agudiza dichas tendencias, poniendo en juego otras visiones y prácticas del multilateralismo, que en la práctica no solo cuestionan el entramado institucional vigente y reclaman democratizar las instituciones multilaterales del "viejo orden", sino que también impulsan la creación de nuevas instituciones multilaterales y compromisos Sur-Sur globales y regionales.

HACIA UNA SEGUNDA INDEPENDENCIA

Nuestra América atraviesa una hora incierta, en la que se avizoran dos caminos. O se imponen los gobiernos derechistas, que están dispuestos a asumir un rol subordinado frente a la Casa Blanca –aun si quien la ocupa temporalmente, como ocurrió con Trump, sostiene un discurso xenófobo, contra los latinos y crítico de los acuerdos de libre comercio–, o se construye una alternativa superadora, en oposición a la prepotencia injerencista y militarista que impulsa la principal potencia imperial. El dilema es crucial para las fuerzas de izquierda, populares y progresistas de la región. Ante la ofensiva imperialista es crucial y urgente construir un proyecto común, político, social, económico y cultural, que vaya más allá de la mera posición defensiva frente al avance del capital trasnacional más concentrado.

A lo largo de la historia, las políticas de Estados Unidos hacia el sur del continente, desde que abandonaron las invasiones abiertas con marines en pos de la buena vecindad, se nutrieron de dos componentes: ofrecimientos y amenazas. Promesas de ayuda financiera,

concesiones comerciales, inversiones e intercambios académicos convivieron históricamente con amenazas, desestabilizaciones, sanciones económicas y apoyos a militares golpistas. Así, para conseguir aprobar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947, se prometió una suerte de Plan Marshall para América Latina. Para lograr los votos que permitieran expulsar a Cuba de la OEA, se lanzó la Alianza para el Progreso. Luego del fracaso del endurecimiento de las sanciones económicas contra Cuba en la década de 1990 –resistidas heroicamente por el pueblo cubano y rechazadas por casi todos los países del mundo–, Obama optó por la distensión y por promover el comercio, el turismo y la radicación de inversiones estadounidenses como un mecanismo para penetrar en la isla y forzar los cambios que Washington anhela hace más de seis décadas. Sin embargo, la llegada de Trump mostró los límites de ese esperado giro.

Como ocurrió en todo el siglo XX, hoy conviven los ofrecimientos –acuerdos de libre comercio, inversiones, asistencia financiera– con las amenazas para quienes confronten con los intereses de Washington: red de bases militares de nuevo tipo, desestabilización de los gobiernos bolivarianos, espionaje contra presidentes latinoamericanos, presión a través de las grandes corporaciones de prensa, financiamiento a grupos opositores a través de diversas ONG, quita de beneficios comerciales y *lawfare* para perseguir a líderes populares. Estados Unidos necesita restablecer la legitimidad e influencia que supo tener la OEA en la posguerra, una institución que fue, la mayor parte de las veces, funcional a su estrategia de dominio y ordenamiento regional. Para ello busca articular con gobiernos afines, como en su momento fueron los de Brasil, Argentina, Perú, Colombia, Chile y Paraguay, que en 2019 resolvieron retirarse "temporariamente" de la UNASUR, paralizando un organismo regional cuya presidencia *pro tempore* acababa de ser asumida por el gobierno de Evo Morales. Así, Macri, Temer, Santos, Peña Nieto, Cartes y Vizcarra se mostraron funcionales a la histórica estrategia de Estados Unidos de fomentar la fragmentación regional, evitando la concreción del sueño bolivariano de una Patria Grande.

Los movimientos sociales y las fuerzas políticas populares de la región advirtieron, mayoritariamente, esta nueva ofensiva imperialista, que aprovechaba las debilidades del bloque bolivariano y sus aliados progresistas y nacional-populares para reintroducir la agenda neoliberal. Retomar la integración desde abajo, aquella que hace casi dos décadas logró derrotar el ALCA, parece uno de los caminos a privilegiar para resistir este nuevo embate. En esa línea, es hora de avanzar en cambio en la integración autónoma, por fuera del mandato de Estados Unidos, y con una agenda propia.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Nuestra América es una región intensamente disputada. Rica en recursos estratégicos, con una población de más de 650 millones de habitantes –un mercado codiciado por los grandes jugadores globales–, sin guerras ni grandes conflictos religiosos, es uno de los escenarios de pugna entre Estados Unidos y las potencias occidentales –Europa tiene lazos históricos con la región– y las emergentes –entre las que sobresalen China, Rusia y la India–.

Reconocer nuestra historia común, el legado de luchas, culturas y hermandad que nos une, y la necesidad de avanzar en la postergada construcción de la Patria Grande es fundamental para hacer frente a los enormes desafíos que tienen nuestros pueblos para abandonar la condición periférica, dependiente y relativamente atrasada a la que nos sometieron siglos de dominación colonial e imperialista. Para ello es clave entender las enseñanzas de la historia, el rol de la doctrina Monroe en la sujeción que impuso Estados Unidos en los últimos dos siglos y las actuales disputas geopolíticas que plantean nuevas amenazas, pero también oportunidades.

Desmontar el mito de la irrelevancia y combatir los discursos de la autodenigración, rescatando la autoestima de nuestros pueblos, es fundamental para impulsar los procesos de coordinación y cooperación políticas y avanzar hacia la integración regional. Como alguna vez se dijo, la dicotomía es "unidos o dominados". En un mundo nuevamente en guerra, donde prima el desorden global, las crisis capitalistas, las crecientes desigualdades económicas y sociales y una debacle ambiental sistémica, es fundamental abordar esos desafíos con la perspectiva del estado continental, revirtiendo la estrategia imperial de fomentar la fragmentación regional, el *divide y reinarás*, que históricamente fue funcional a los intereses coloniales y neocoloniales.

BREVE HISTORIA DE LA DOCTRINA MONROE, DE SU ORIGEN AL COROLARIO ROOSEVELT

INTRODUCCIÓN

La doctrina Monroe surgió en un momento histórico muy particular. En lo que en ese entonces se denominaba Hispanoamérica, entre 1808 y 1824, se desarrollaron las revoluciones y guerras de independencia, que terminaron con más de tres siglos de dominación colonial. En ese contexto, Estados Unidos, que había logrado su emancipación a fines del siglo XVIII, empezó a problematizar cómo debía desplegar su relación con los vecinos del sur. En este capítulo se analizan las demandas de apoyo por parte de los revolucionarios americanos a Estados Unidos, la actitud prescindente del gobierno estadounidense y cómo se involucró cuando las excolonias avanzaban en su liberación. Simón Bolívar pretendía la unidad continental y había un riesgo y un temor de un intento de reconquista europea. Se verá el contexto y el contenido inicial de la propuesta del presidente James Monroe, las respuestas que generó en Nuestra América, qué significado adquirió la doctrina en las décadas siguientes del siglo XIX y el corolario Roosevelt en la fase imperialista.

EL PLANTEO DE LA DOCTRINA Y SU CONTEXTO

Hacia 1817, Monroe asumió la presidencia (1817-1825), y la Secretaría de Estado quedó en manos de John Quincy Adams, quien luego de ocho años en ese cargo lo sucedería al frente del Poder Ejecutivo. Este

último era escéptico en relación a la suerte que correrían las colonias españolas y avizoraba, al menos hasta los años veinte, que la vieja metrópoli terminaría imponiéndose, por lo cual sostenía la idea de que era mejor para la Casa Blanca mantener la neutralidad frente a guerras "extranjeras". Las sociedades del sur no eran, en su perspectiva, dignas de aprecio: demasiado latinas, turbulentas y católicas. Poco podía esperar la Unión, entonces, de la relación con ellas. Sin embargo, existían en Estados Unidos grupos con interés económico en profundizar los vínculos con los demás países del continente. Estos planteaban la necesidad de ayudar en el proceso de independencia y reconocer inmediatamente a las nuevas naciones. Entre ellos, se destacaba el influyente político Henry Clay.[1] Pese a las gestiones de diversas naciones latinoamericanas, entre las que se destacaban las emprendidas por los enviados de Buenos Aires, persistió en el Departamento de Estado la tesis del "no reconocimiento". En 1818, el Congreso estadounidense ratificó, una vez más, su inquebrantable neutralidad en el conflicto entre España y sus antiguas posesiones en América.

El gobierno estadounidense quería adoptar una posición conjunta con Gran Bretaña en relación al reconocimiento diplomático de las nuevas naciones. A diferencia de Monroe, quien entendía que la liberación de las naciones "hispanoamericanas" era irreversible, el influyente ministro inglés, Lord Castlereagh, planteaba que era posible arribar a una solución negociada con España, en la que Gran Bretaña fuera el árbitro que garantizara una mayor autonomía para las colonias y una plena libertad económica –el libre comercio era lo que más interesaba a los ingleses–, a cambio de que siguieran siendo parte del Imperio español. Esas dos visiones diferentes de Washington y Londres ya prefiguraban una lucha por la influencia en el continente americano y una rivalidad anglo-estadounidense que se profundizaría con el correr del tiempo.

Si hasta ese entonces las nuevas naciones "hispanoamericanas" habían tenido que prescindir de su vecino del norte, en lo sucesivo Estados Unidos pasó paulatinamente a involucrarse en América Latina y el Caribe, lo cual estaba motivado por una multiplicidad de causas: intereses comerciales, simpatías hacia la causa de la independencia, motivaciones ideológicas (como la erradicación del colonialismo europeo en América) y cuestiones geoestratégicas como el temprano afán de la Casa Blanca de establecer un liderazgo en el continente.

---

1 Hacia 1820, Henry Clay, presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, había recomendado la formación de "una liga americana para la libertad humana", que debía unir "a todas las naciones, desde la Bahía de Hudson hasta el Cabo de Hornos" (citado en Brown Scott, 1938, p. 9).

Hacia 1819, Monroe comunicó al primer ministro inglés que Estados Unidos actuaría por su cuenta y que, en breve, reconocería a las nuevas repúblicas. Antes de que se diera ese paso, Adams forzó la negociación con España para que entregara la zona de la Florida que aún controlaba. Se acordó la "venta" por la cifra irrisoria de cinco millones de dólares. De todas formas, Fernando VII desconfiaba de la actitud que tendría Estados Unidos en el resto del continente, y demoró dos años en ratificar el convenio por el cual cedería la Florida, elemento que fue utilizado como forma de presión. Si la Casa Blanca reconocía diplomáticamente a las nuevas naciones "hispanoamericanas", amenazaba Madrid, la transacción quedaría sin efecto. Recién se produjo la cesión territorial el 22 de febrero de 1822, tras lo cual Estados Unidos por fin encaró el reconocimiento de los gobiernos del sur que habían emergido de las revoluciones de independencia.

En 1823, tropas francesas invadieron España para restaurar el régimen absolutista de Fernando VII y poner fin al Trienio Liberal, situación que causó alarma en Washington y Londres, en tanto la avanzada de Francia o de la Santa Alianza podría derivar en un reparto de los dominios "hispanoamericanos" entre los nuevos aliados españoles. Para los planes expansionistas estadounidenses, que luego de Luisiana y Florida apuntaban al Pacífico, al norte de México y a Cuba, esta "competencia" era vista como un problema. Londres, por su parte, temía tanto un avance europeo como estadounidense en América Latina. En agosto de 1823, el ministro de Asuntos Exteriores inglés, George Canning, planteó al Gobierno de Washington una declaración conjunta contra una eventual intromisión de Francia en Hispanoamérica (Hendrickson, 2009).

Mientras se discutía en Estados Unidos la aceptación o no de la propuesta inglesa, Francia, para evitar represalias anglo-estadounidenses, declaró que no estaba dispuesta a ayudar a España a recuperar sus antiguas colonias americanas. El secretario Adams, escéptico del acuerdo con los ingleses, advirtió que, de firmarse, su país resignaría la posibilidad de anexarse territorios españoles, con lo cual se verían disminuidas sus pretensiones sobre las Antillas, México y Cuba. Por otra parte, preocupaba el expansionismo de Rusia, que ya poseía Alaska y pretendía avanzar sobre Oregón, entonces disputado por Estados Unidos y Europa. Así, el secretario de Estado planteó que la Casa Blanca debía establecer una política que dejara a Europa fuera de América. Adams, en principio en minoría, logró finalmente convencer a Monroe y al resto de su administración.

Siguiendo esa línea, Washington iba a expresar su interés expansionista en América a través de lo que luego se conoció como la doctrina Monroe, planteada por primera vez por el presidente estadounidense

el 2 de diciembre de 1823, pero ideada por su influyente secretario de Estado. El lema *América para los americanos*, que la sintetizaba, significaba que Estados Unidos pretendía ser el garante de la independencia y sustentabilidad de los países que se habían emancipado de sus antiguas metrópolis, o más bien que pretendía que los europeos se mantuvieran fuera de América: *"Hands off" the Western Hemisphere* (Dent, 1999). Monroe establecía este principio con palabras claras:

> Debemos, por lo tanto, dada la sinceridad y las amistosas relaciones que existen entre los Estados Unidos y esas potencias [los integrantes europeos de la Santa Alianza], declarar que consideraríamos cualquier intento por su parte de extender su sistema político a cualquier lugar de este continente como peligroso para nuestra paz y seguridad. En las actuales colonias y dependencias de cualquier potencia europea no nos hemos inmiscuido y no nos inmiscuiremos. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido y cuya independencia nosotros, basándonos en una gran consideración y principios justos, hemos reconocido, no podríamos admitir ninguna interposición con el propósito de oprimirlos o de controlar de cualquier otra manera su destino por potencia europea alguna, de otro modo que como la manifestación de una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos (Monroe, al Congreso estadounidense, 2 de diciembre de 1823, citado en Perkins, 1964, p. 33).

La declaración de Monroe contenía tres principios: no se admitirían futuras colonizaciones en el continente americano por parte de potencias europeas; cualquier intento europeo por extender su sistema político a cualquier región del "hemisferio occidental" sería considerado como una amenaza para la paz y la seguridad estadounidenses; y Estados Unidos se comprometía a abstenerse de envolverse en problemas relacionados con las potencias europeas en sus esferas de influencia: "Esta declaración, que con el tiempo se conocería como la doctrina Monroe, fue cobrando cada vez más importancia a medida que Norteamérica iba adquiriendo el poderío industrial y militar que le permitiría asegurar su cumplimiento" (Johnson, 2001, p. 309).

Luego de varios años de eludir el reconocimiento de las naciones independientes de América Latina, para evitar confrontar directamente con las potencias europeas y por no estar seguros del resultado que tendrían esas guerras por la emancipación, Estados Unidos iniciaba un largo camino de construcción de vínculos propios y más estrechos con los otros países americanos. Esta doctrina expresaba, por un lado, el interés de Washington en disputarle a Europa el área de influencia del continente americano, en el período histórico en el que las naciones latinoamericanas intentaban consolidarse luego de una larga

guerra contra España. Estados Unidos, además, lograba así posicionarse en el continente, ocupando nuevos territorios que anteriormente pertenecían a distintas potencias europeas. Según Samuel Flagg Bemis (1971), la doctrina era inseparable de la expansión continental estadounidense. Sería la voz del *destino manifiesto* (Immerman, 2010). Más allá de las manifestaciones, de ninguna manera el objetivo de Monroe era salvaguardar las independencias latinoamericanas, sino establecer los cimientos para una hegemonía que ampliaría a lo largo de los años. Como bien señala Aguilar Monteverde (1965):

> En principio, la doctrina podría parecer un instrumento orientado a alentar el desarrollo independiente de Latinoamérica frente a las acechanzas de las viejas monarquías europeas, pero su verdadero alcance era otro. Lo que Estados Unidos buscaba no era fortalecer la independencia de América Latina, ni menos mezclarse en la guerra contra España: el móvil real de la política de Monroe era establecer las bases de la hegemonía de Estados Unidos en el continente; y tal propósito no era original. Al margen del hecho de que la no intervención de Europa en los asuntos de América era una política fundamentalmente inglesa, la idea de extender la influencia de Estados Unidos la compartían otras personas, empezando por John Quincy Adams, y la había insinuado el propio Jefferson desde 1786... (p. 20).

La interpretación de que la doctrina fue una salvaguarda para las independencias de los países del sur no es más que un mito (Pereyra, 1959; Sexton, 2011). Parece reforzada por el momento en que Monroe planteó esa orientación de su política exterior, lo cual devela su oportunismo: cuando las tropas realistas estaban en franco retroceso en América Latina, con su suerte militar casi sellada.

EL TARDÍO RECONOCIMIENTO DIPLOMÁTICO DE LAS INDEPENDENCIAS "HISPANOAMERICANAS"

¿Por qué se demoró tanto el efectivo reconocimiento? A lo largo de la segunda década del siglo XIX, Estados Unidos no estaba seguro del resultado que tendrían las guerras de independencia y por eso eligió mantenerse prescindente. Además, prefería no poner en riesgo su propia expansión territorial. Se decidió a actuar cuando, en 1823, Francia invadió España para terminar con la experiencia liberal inaugurada en 1820 y restaurar la monarquía absoluta de Fernando VII. La Casa Blanca temía que la ofensiva de Francia y de la Santa Alianza pudiera implicar un nuevo reparto colonial del viejo Imperio español. La avanzada expansionista estadounidense era recelosa respecto de la potencial competencia europea. Tras garantizar la compra de la Florida y tomar nota de la relativa estabilidad y consolidación de las nuevas

naciones latinoamericanas, en Washington se impusieron los sectores que pugnaban por una rápida y unilateral acción estadounidense, dejando de actuar conjuntamente con Londres. Había que alejar de América la influencia de Europa, pero también la de Rusia, con sus ya comentadas pretensiones en Alaska y Oregón. Monroe y Adams avanzaron, desde junio de 1822, en el reconocimiento diplomático de las Provincias Unidas, Chile, Perú, Gran Colombia y México, a la vez que solicitaban al Congreso fondos para enviar representaciones diplomáticas a esas naciones.[2] Se abría, así, una nueva etapa en la relación entre Estados Unidos e "Hispanoamérica".

Había llegado el momento de horadar la vieja hegemonía europea en América. El 2 de diciembre de 1823, Monroe planteó en el Congreso la doctrina que pasaría a la historia con su nombre. Traducida, en síntesis, significaba que América sería para los norteamericanos. O sea, no permitirían avances de potencias extracontinentales en el *hemisferio occidental*, ni a través de procesos de colonización, ni de transferencia de colonias, ni de imposición de sistemas de gobierno. En su famoso mensaje, Monroe declaró que considerarían cualquier intento europeo de extender su sistema político al continente americano como peligroso para la paz y la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta doctrina, que surgió originalmente como advertencia frente a las pretensiones imperialistas rusas y a la posible reconquista por parte de la Santa Alianza, también tuvo por objeto descartar efectivamente la propuesta inglesa de una declaración conjunta sobre la problemática de las antiguas colonias de España en América. La doctrina Monroe era una de las manifestaciones del nuevo expansionismo que Estados Unidos desplegaría en América en las décadas siguientes, construyendo un área de influencia propia, un *patio trasero* bajo su estricto control.

Si bien en Europa esta doctrina fue recibida con frialdad, tildada de unilateral y no reconocida por ningún gobierno, entre los países latinoamericanos muchos la interpretaron como un resguardo frente a posibles ataques de las viejas metrópolis. En Buenos Aires, por ejemplo, el agente especial estadounidense John Murray Forbes transmitió el mensaje de Monroe, que se conoció recién en mayo de 1824. Bernardino Rivadavia lo tradujo y compartió con sus pares de Colombia, Chile y Perú. La mayor parte de la prensa porteña también recibió la nueva doctrina con elogios. De todas formas, para Forbes, en los influyentes círculos de poder porteño hubo más apatía que entusiasmo, a diferencia de lo que había ocurrido, por ejemplo, con el

2 Estos reconocimientos se concretaron entre junio de 1822 y mayo de 1826, a los que se sumaron el de Brasil y el de la Federación Centroamericana, que se separó de México en 1823.

Memorándum de Polignac, enviado por el canciller británico George Canning al gobierno francés en octubre de 1823. En este documento se planteaba que Londres no toleraría la intromisión de Francia en América Latina (luego de esta advertencia, el gobierno galo aclaró que no abrigaba pretensiones sobre las excolonias españolas). Forbes vislumbraba, quizás entendiendo tempranamente la visión europeísta y proinglesa del grupo rivadaviano y sus sucesores, que en Buenos Aires sería muy difícil para Estados Unidos disputar la hegemonía británica. Se empezaban a percibir las pugnas entre potencias por posicionarse en el Río de la Plata, que condicionarían las complejas relaciones argentino-estadounidenses en las décadas siguientes y complicarían hacia fines del siglo XIX el ambicioso proyecto de James Blaine de establecer una unión aduanera y monetaria a nivel continental (Morgenfeld, 2012b).

LA REACCIÓN DE NUESTRA AMÉRICA

Aún existía un considerable temor por parte de las naciones latinoamericanas, que discutían cómo podrían repeler una potencial intervención de la Santa Alianza europea. Esto explica, en parte, por qué la doctrina Monroe fue recibida con entusiasmo en diversos países americanos. En las Provincias Unidas, como se señaló más arriba, el propio Rivadavia envió traducción del discurso de Monroe a los gobiernos de Chile, Perú y Colombia. Cuando reemplazó a Rodríguez como gobernador de Buenos Aires, Juan Gregorio de Las Heras alabó la política exterior estadounidense, destacando que la nación del norte "se ha constituido en guardián del campo de batalla para que ninguna potencia extranjera pueda intervenir o ayude a nuestro rival" (citado en Peterson, 1985a, p. 111). Los periódicos argentinos también la recibieron elogiosamente. Pero, como se mencionó más arriba, en el Río de la Plata primó la falta de entusiasmo hacia la declaración de Monroe.

En el fondo de la "frialdad" diplomática entre ambos países, se encontraba no solo la prolongada negativa de Washington a reconocer la independencia de las Provincias Unidas, sino el creciente vínculo argentino-inglés y las diferencias económicas que ya empezaban a emerger entre Estados Unidos y el país del sur. Así, en las instrucciones que había recibido el ministro Rodney, en mayo de 1823, se prohibía la negociación de un tratado comercial y diplomático entre ambos países:

> Los objetos de interés que puedan llevar a la negociación de un tratado comercial entre los Estados Unidos y Buenos Aires son tan insignificantes que no hay nada que lo haga deseable por nuestra parte, ni es intención del presidente que usted lo proponga. *Nuestro intercambio comercial con*

> *Buenos Aires nunca será muy considerable y […] la producción de nuestros dos países es tan esencialmente la misma que en épocas ordinarias de paz y tranquilidad, nuestras relaciones serán más vale competitivas que de mutuo intercambio.* […] Con respecto a la mayoría de [los] artículos, estamos en desventaja frente a la competencia británica, y en el caso de algunos de ellos, la demanda desaparecerá con el retorno de la paz (citado en García Lupo, 1964, p. 35. El énfasis es propio).

Estas instrucciones son, quizás, visionarias de los desencuentros que se profundizarían con el correr del siglo. Se advertía, en ellas, el carácter más competitivo que complementario de ambas economías, lo cual dificultaría el intercambio comercial y favorecería también los vínculos privilegiados entre Buenos Aires y Londres, en detrimento de Washington.

En Europa, como se dijo, la declaración de Monroe fue recibida con indiferencia. El propio Canning se mostró contrariado. Dexter Perkins (1964), estudioso de la doctrina, considera que careció de eficacia en términos de frenar una posible acción de la Santa Alianza contra las naciones latinoamericanas independizadas, a pesar de lo que considera buena parte de la historiografía estadounidense, que sobredimensiona los efectos del pronunciamiento de Monroe.

El mensaje de Monroe, en realidad, sintetizaba algunos tópicos de la política exterior estadounidense existentes desde 1783: Estados Unidos iba a respetar las colonias existentes en América, pero no consentiría la creación de colonias nuevas; se comprometía a no interferir en las disputas internas en Europa, pero no permitiría que ellas derivaran en transferencias coloniales en América. Por otra parte, esta declaración unilateral fue una clara manifestación de que la política exterior de Washington se trazaría con autonomía de Gran Bretaña, a la vez que implicaba afirmar un afán de liderazgo en el continente. Esta doctrina constituyó la forma a través de la cual se expresaría un nuevo expansionismo del país del norte, que se manifestaría, en las décadas siguientes, en múltiples intervenciones militares en el continente. Mientras tanto, Simón Bolívar impulsaba un proyecto político ambicioso por fuera de la órbita de Estados Unidos, desafiando esa temprana pretensión hegemónica de la Casa Blanca.

LA DOCTRINA EN EL SIGLO XIX Y EL COROLARIO ROOSEVELT EN LA FASE IMPERIALISTA

Entre 1823 y 1880, la doctrina Monroe fue aplicada discrecionalmente. Estados Unidos la llevó a la práctica para defender sus intereses en América del Norte, pero en ningún caso para evitar las intervenciones europeas en América del Sur. Así, el país del norte mantuvo una

relativa indiferencia frente al avance del llamado "Viejo Continente" en la parte sur del "Nuevo Mundo", no interviniendo para repeler los ataques y avances europeos en los casos en que juzgaba que sus intereses no estaban afectados (Flagg Bemis, 1971). A continuación, se exponen sintéticamente algunos procesos claves de las relaciones interamericanas a lo largo de las primeras décadas luego del planteamiento de la doctrina.

EL PROYECTO DE BOLÍVAR Y EL CONGRESO DE PANAMÁ

Existieron pocos intentos de integración americana durante el siglo XIX. El primero de ellos fue el Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar, como jefe de Estado de Perú, el 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la batalla de Ayacucho, decisiva para la derrota final de las fuerzas realistas. Lo primero que hay que aclarar son las diferencias entre el monroísmo y el proyecto de Bolívar:

> Muchas veces se ha escrito que la Doctrina Monroe, aparte de contribuir a afirmar la independencia latinoamericana, recogió lo mejor del ideal bolivariano y contribuyó a sentar las bases del panamericanismo en el Congreso de Panamá, en donde por primera vez se reunieron representantes de las nuevas repúblicas americanas. [...] Se suele ir tan lejos, que a menudo se presenta a tal Congreso como el origen del panamericanismo y a la Unión Panamericana y a la OEA como la cristalización de los ideales del Libertador. Pero pocas cosas son tan infundadas y falsas. La reunión latinoamericana por la que tanto luchó Bolívar, de la que fue ilustre precursor Francisco de Miranda y en la cual coincidieron O'Higgins, San Martín y Monteagudo tenía un origen y una meta en los que nunca estuvo de acuerdo Estados Unidos (Aguilar Monteverde, 1965, p. 21).

El objetivo de Bolívar era formar una confederación de Estados "hispanoamericanos" para garantizar la independencia de América Latina, después de años de lucha contra los españoles. El programa que se derivaba de su convocatoria incluía varios puntos: 1. Establecer una unión continental; 2. Lograr un pacto de seguridad colectiva; 3. Consultarse mutuamente en caso de conflictos; 4. Asistirse recíprocamente en caso de agresión; 5. Impulsar la conciliación amistosa de las diferencias; 6. Trazar una jurisdicción internacional para decidir los diferendos, y 7. Darle existencia permanente a los organismos de la asociación (Caicedo Castilla, 1961). El vicepresidente de Colombia, Francisco de Paula Santander, convocó a Chile, las Provincias Unidas y Centroamérica, o sea a todos los Estados "hispanoamericanos" que habían logrado su independencia. También se invitó a Estados Unidos, aunque esto generó una polémica, como se verá más adelante.

Las Provincias Unidas del Río de la Plata y los Estados Unidos de América, si bien aceptaron el convite, luego no llegaron a participar. El gobierno de las Provincias Unidas era reticente frente a la convocatoria, entre otras cosas por el conflicto que mantenía con Brasil, y el gobierno estadounidense debió enfrentar la negativa de Bolívar a incluirlos en el Congreso y las propias discusiones en su Parlamento para aprobar el envío de delegados. Chile tampoco pudo participar. Necesitaba la aprobación de su Congreso para mandar representantes, pero este aún no había abierto las sesiones. Brasil mostró simpatía frente a la convocatoria, pese a su régimen imperial, pero, ocupado como estaba en negociaciones con Gran Bretaña, tampoco pudo enviar representantes. Paraguay parece haber quedado olvidado y tampoco envió delegados. La participación, entonces, fue relativamente reducida. Solamente cuatro Estados estuvieron representados: Perú (incluía también, en ese entonces, a lo que actualmente es Bolivia), la Gran Colombia (que incluía, además de la actual Colombia, a Venezuela, Ecuador y Panamá), México y América Central (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras).

Entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826 se reunió finalmente el Congreso Anfictiónico de Panamá. Este cónclave debía servir para fortalecer la independencia de los distintos Estados, con un ejército a sus órdenes, y para resolver los posibles diferendos que pudieran surgir entre ellos. En carta al canciller grancolombiano, Pedro Gual, en 1826, Bolívar aclaraba que el congreso debía arreglar los conflictos, organizar la paz y la justicia internacionales y crear y mantener la cooperación entre todos sus miembros. El ideal de la gran nación latinoamericana estaba presente en la propuesta bolivariana.

Como se mencionó antes, la participación fue limitada. La propuesta del Congreso fue tomada con entusiasmo por José Cecilio del Valle –jefe del gobierno centroamericano–, quien ya en noviembre de 1823 había aceptado la primera invitación de 1822; por el canciller mexicano Lucas Alamán; por el gobierno de la Gran Colombia y por el gobierno de Perú, encabezado en 1826 por el mismísimo Bolívar, quien no pudo asistir a Panamá.[3] Allí se aprobaron cuatro acuerdos: el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; la Convención

3 En el Congreso de Panamá participaron: Mariano Michelena y José Domínguez, como delegados de México; Antonio Larrazábal y Pedro Molina, de Centroamérica; Lorenzo Vidaurre y José M. Pando, de Perú, y los anfitriones colombianos, Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez. Chile, que había apoyado originalmente la idea, durante el mandato de Bernardo O'Higgins, terminó no asistiendo al haber sido este desplazado del poder por los latifundistas clericales. Brasil, que había aceptado la invitación, no concurrió. Paraguay, bajo el mando de José Gaspar Rodríguez de Francia, mantuvo su política autónoma.

sobre contingentes; el Acuerdo confidencial relativo a los contingentes; y el Acuerdo para trasladar la asamblea a la ciudad de Tacubaya, cercana a la ciudad de México, en donde continuaría reuniéndose periódicamente.

¿Qué pasó con las Provincias Unidas? Desde el principio, las autoridades de Buenos Aires, en representación de las relaciones exteriores de las Provincias Unidas, observaron con recelo la propuesta bolivariana. Rivadavia recibió con frialdad al enviado de Bolívar, Joaquín Mosquera. Ya había "abandonado" a San Martín y a su ejército libertador, negándole apoyo material para continuar con su avance en Perú (Yepes, 1976).[4] Solamente cuando se anotició de que los ingleses enviarían delegados, el gobierno de Buenos Aires, a cargo de Gregorio Las Heras, aliado estratégico de ingleses y estadounidenses, decidió su participación.

Así aplaudía años después Juan Bautista Alberdi la temprana postura porteña contraria a la propuesta bolivariana:

> Para honor de Rivadavia y de Buenos Aires, se debe recordar que él se opuso al Congreso de Panamá y a sus principios porque comprendió que favoreciéndolo aniquilaba desde el origen sus miras de inmigración europea y de estrechamiento de este Continente con el antiguo, que había sido y debía ser el manantial de nuestra civilización y progreso (Alberdi, citado en Espil, 1928, p. 77).

De esta forma comunicaba Las Heras al gobierno de Perú la "aceptación" de la invitación:

> (…) animada la República de las Provincias Unidas de los mismos sentimientos y deseos de estrechar con los Estados del continente americano los vínculos de amistad que la ligan naturalmente, y de realizar alianza, sólida y duradera, se halla dispuesta a concurrir con sus plenipotenciarios a la asamblea convocada al Istmo de Panamá. Al Gobierno le es sensible que la distancia y las dificultades que la estación presenta no permitan la concurrencia de sus plenipotenciarios al (sic) plazo señalado, mas él empleará todos los medios a fin de que a la brevedad posible puedan tomar parte en los grandes e importantes trabajos que deben ocupar aquella distinguible

4 Esta postura contrasta con la esgrimida, por ejemplo, por Monteagudo poco tiempo antes. Este, durante su permanencia en Lima a fines de 1824 y antes de ser asesinado en enero de 1825, había planteado la necesidad de formar una liga americana para vencer a la Santa Alianza y establecer un pacto para garantizar la independencia. Sobre el proyecto nacional y la inserción internacional del grupo rivadaviano, opuesto a la corriente sanmartiniana, véase Puig (1980).

> asamblea (Nota de Las Heras al Supremo Consejo del Perú, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1825, citada en Yepes, 1976, p. 67).

Las Provincias Unidas no llegaron a enviar delegados, lo cual también resultó una manifestación de la reticencia frente al proyecto que había impulsado Bolívar. Se inauguraba, como se verá luego, una clara orientación europeísta de la política exterior y la inserción internacional argentina, una de cuyas manifestaciones era darle la espalda a América Latina. Los delegados de las Provincias Unidas, según instrucciones previas del gobierno, debían intentar limitar los alcances del Congreso de Panamá a las garantías para la libertad de comercio y la inviolabilidad de la propiedad privada. El principal motivo de la no participación de las Provincias Unidas, tras haber aceptado la invitación, fue el litigio con Brasil por el Estado Cisplatino. Según estimó el gobierno de Buenos Aires, el tratado de confederación que se discutiría en Panamá podía favorecer a su vecino en la resolución del conflicto. Sin embargo, luego de difundirse esta versión, los delegados colombianos pidieron instrucciones al respecto, tras lo cual el vicepresidente Santander aclaró que analizaba el conflicto como una guerra entre Estados, en la que la independencia de ninguno de los dos estaba en riesgo, por lo que no se tomaría partido al respecto. Además, el gobierno mexicano sugirió que se invitase a Brasil, a pesar de tener un gobierno imperial, iniciativa que llevó adelante el gobierno colombiano.[5] Estas circunstancias alentaron un cambio en la posición porteña respecto al envío de delegados. Más allá de esto, una razón de peso para no participar era la oposición de Buenos Aires al establecimiento de una autoridad suprema que pudiera controlar los asuntos más importantes y las relaciones entre los Estados del "Nuevo Mundo". La clase dirigente porteña no quería "interferencias" en su relación privilegiada con Inglaterra y con otros países europeos. Las Provincias Unidas del Río de la Plata quedarían, así, al margen del primer congreso americano.

¿Cuáles fueron los resultados del Congreso, que contó finalmente con la participación de Colombia, México, América Central y Perú –más los observadores de Gran Bretaña y Holanda–? Como se dijo, cuando lanzó la convocatoria en 1824, Bolívar ya no tenía en mente conformar un solo Estado nacional, con un gobierno a su cargo, sino establecer una alianza política, económica y militar, sin disolver las repúblicas que la constituían, para enfrentar los avatares de la nueva vida independiente de las naciones latinoamericanas. Sin embargo,

5 En octubre de 1825, Brasil aceptó la invitación y anunció que enviaría un delegado plenipotenciario, aunque este nunca llegó a nombrarse efectivamente.

debido al carácter de los gobiernos que en ese momento se conformaban en América, ni siquiera este proyecto fue viable. En Panamá, entonces, fue poco lo que se logró. En diez sesiones, los delegados aprobaron las cuatro resoluciones mencionadas más arriba.

La declaración central, muy lejos de crear la asamblea continental que ambicionaba Bolívar, limitó sus atribuciones a la negociación de convenios mutuos y a la mediación en caso de conflictos. Se puso en primer lugar el respeto por las soberanías de cada república, por lo cual las resoluciones no tendrían carácter vinculante, sino que serían meramente declaraciones o recomendaciones. Tampoco se aprobó la propuesta de Bolívar de crear una fuerza militar conjunta para frenar cualquier intento de las potencias europeas de reconquistar las colonias, sino que se estableció una cooperación militar muy limitada en la que cada república mantendría el mando de las tropas. Hubo un acuerdo final para volver a reunirse en México, promesa que nunca se concretó.[6]

Bolívar evaluó muy negativamente los resultados del congreso. En agosto de 1826, en carta al jefe del departamento de Venezuela, José Antonio Páez, escribió:

> El Congreso de Panamá, institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos, meros consejos: nada más (citado en Martínez, 1959, pp. 81-82).

Según Páez, el fracaso se debía a la oposición de Estados Unidos a los planes de Bolívar para luchar en pos de la independencia de Cuba y Puerto Rico, asunto que, según explicamos, era fundamental para los intereses expansionistas del país del Norte. En 1829, Bolívar realizó un balance general de la situación de la región, en un texto titulado "Una mirada sobre la América española". Allí reafirmaba ese escepticismo y, de alguna manera, anticipaba lo que ocurriría en el resto del siglo: "No hay buena fe en América, ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las Constituciones libros; las elecciones combates; y la vida un tormento. Esta es, americanos, nuestra deplorable situación" (Bolívar, 1947). En las décadas siguientes se asistiría a nuevos intentos de conformar una unión continental, que se plasmaron en tres congresos latinoamericanos.

---

6 Hubo una reunión de delegados en 1828, pero como México, Centroamérica y Perú no habían ratificado lo votado en Panamá –solo Colombia lo había hecho–, la Asamblea no pudo constituirse como tal.

LOS FALLIDOS CONGRESOS LATINOAMERICANOS

Luego del congreso de 1826, existieron otras tres conferencias continentales: el Primer Congreso Americano de Lima (diciembre de 1847 a marzo de 1848); el Congreso Continental, celebrado en Santiago de Chile (septiembre de 1856) y el Segundo Congreso Americano de Lima (noviembre de 1864 a marzo de 1865). Estos cónclaves, a los que asistieron apenas algunos pocos Estados "hispanoamericanos", respondían a la necesidad de las nacientes naciones de hacer frente a las amenazas externas –a los intentos expansionistas europeos, en particular–,[7] pero no lograron articular una integración duradera. Se daban en una etapa en la que las naciones latinoamericanas estaban atravesadas por múltiples conflictos económicos, políticos, sociales y militares, que signaron sus primeras décadas de vida, mientras se iban constituyendo las bases de los Estados nacionales. En ninguno de ellos participaron ni Estados Unidos ni Argentina, los dos países que más influencia tendrían en las discusiones de la Primera Conferencia Panamericana, iniciada en 1889. Más allá de esta circunstancia, estos cónclaves sin duda fueron un antecedente que marcó el proceso de "integración" que luego pasaría a impulsar Estados Unidos, con un sentido claramente distinto. Además, sentaron las bases del derecho internacional americano.

La iniciativa la tuvo México, cuyo gobierno intentó convocar a congresos continentales en 1831, 1838 y 1840. En el programa propuesto, se destacaban la preparación de un Código de Derecho Internacional, y la unión y confederación de las repúblicas americanas para la defensa común y para la resolución de los litigios entre ellas. Diversas circunstancias no permitieron que estos cónclaves se concretaran. Muerto Bolívar en 1830, la Gran Colombia se dividió en tres Estados (Ecuador, Venezuela y Nueva Granada), potenciándose la *balcanización latinoamericana* que se venía desarrollando desde los procesos de independencia.

En 1842, el presidente de Chile propuso a su Parlamento realizar el postergado congreso de plenipotenciarios americanos. Su iniciativa contó con el apoyo de Bolivia, la Confederación Argentina, Chile, México, Nueva Granada y Perú, pero los conflictos internos y las guerras civiles que aquejaban a las naciones americanas impidieron nuevamente su concreción. Una circunstancia externa impulsaría finalmente la realización del congreso que se había aplazado por dos décadas: la expedición al mando de Juan José Flores, expresidente

7 España recién empezó a reconocer la independencia de algunas de sus antiguas colonias hacia mediados del siglo XIX (México, 1845; Bolivia, 1847; Nicaragua, 1850; Argentina, 1858).

ecuatoriano, con apoyo de la reina de España, para reconquistar algunas de sus antiguas colonias. El temor a perder la independencia y a que se vulneraran las soberanías de las nuevas naciones americanas alentó el Congreso de Lima, que se reunió con el objeto de repeler posibles agresiones de potencias foráneas.[8]

El ministro de Relaciones Exteriores de Perú, José Gregorio Paz Soldán, envió la invitación para realizar el congreso: "los pueblos americanos necesitan unirse y formar una alianza para rechazar pretensiones extrañas a la causa de América" (Eduardo Garland Roel, citado en Yepes, 1976, p. 148). Los conflictos entre México y Estados Unidos, y entre Buenos Aires y Francia e Inglaterra, mermaron la participación de los países "hispanoamericanos". A Lima solo concurrieron los Estados que se sentían más amenazados por la expedición liderada por Flores: Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú. En los casi tres meses en que sesionó se aprobaron cuatro resoluciones: 1. Tratado de Unión y Confederación; 2. Tratado de Comercio y Navegación; 3. Convención Consular; y 4. Convención de Correos. Sin embargo, los tratados no fueron ratificados por ninguno de los cinco Estados signatarios, no entrando así nunca en vigor.

Transcurrieron casi nueve años antes de que se concretara un nuevo congreso. En el ínterin, creció el temor latinoamericano al expansionismo estadounidense, producto del desarrollo de la noción del *destino manifiesto*, de la guerra que desmembró a México –justificada por Polk mediante una deformación interpretativa de la doctrina Monroe (ver Anexo)– y de las intervenciones del estadounidense William Walker contra Nicaragua, entre otras. En 1856, se reunieron en Chile representantes del país anfitrión, de Perú y de Ecuador, o sea, con menos representatividad que en el cónclave anterior. El 15 de septiembre firmaron un Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recíproca, volviendo a los principios establecidos anteriormente en Panamá y en Lima, e invitando a los demás países "hispanoamericanos" y a Brasil a suscribir dicho tratado.

El 9 de noviembre de ese año se reunieron también en Washington –aunque sin la participación del gobierno estadounidense– representantes de Costa Rica, Guatemala, Nueva Granada, Honduras, El Salvador, México, Perú y Venezuela y firmaron un tratado similar al que se había acordado pocos meses antes en Chile, para la defensa común frente a las agresiones extranjeras. Ni uno ni otro fueron suscritos en el curso de un congreso propiamente dicho, ni ratificados por los

8 Poco tiempo antes, frente a la perspectiva de un Congreso Americano, en 1844, distintos dirigentes argentinos, como Domingo F. Sarmiento y Juan Bautista Alberdi, mostraron su escepticismo.

signatarios, con lo cual solo tuvieron valor como antecedente jurídico de futuros pactos que se alcanzarían en el sistema interamericano.

Nuevas amenazas externas (España había ocupado República Dominicana en 1861 y poco después, en 1864, también las islas Chincha, de Perú; México había sido invadido por Francia en 1862; Estados Unidos estaba en plena guerra civil, pero con una política exterior expansionista que pretendía seguir avanzando en América Latina; y la mayor parte de los países latinoamericanos sumidos en crisis económicas y políticas) motivaron la realización del Segundo Congreso Americano, que se realizó en la capital peruana entre el 15 de noviembre de 1864 y el 12 de marzo de 1865. Concurrieron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Venezuela y Argentina –solo en carácter de observador–. Se firmaron un Tratado de unión y alianza defensiva entre los Estados de América, un Tratado sobre conservación de la paz entre los Estados de América y convenciones de comercio y navegación y de correo. El objetivo era nuevamente discutir las cuestiones políticas que tenían que ver con la defensa de la integridad territorial y de la independencia de las repúblicas "hispanoamericanas" frente a las amenazas externas.[9]

Hubo un último intento de reunir otro congreso de estas características, convocado por la cancillería peruana casi dos años después, en septiembre de 1866, pero este nunca llegó a concretarse. Se alejaba el peligro de la reconquista española y emergían conflictos entre países latinoamericanos. Se estaba desarrollando para ese entonces la guerra de la Triple Alianza y se perfilaba la guerra del Pacífico. Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y Perú se enfrascarían en luchas intestinas, ahondando aún más la *balcanización* y alejándose del ideal bolivariano de una gran nación latinoamericana o una confederación. Europa, por su parte, buscaría otra forma de reposicionarse en la región, no tanto a través de las reconquistas coloniales, sino mediante la inversión de capitales, los préstamos y el comercio internacional. La fragmentación regional pasaría a ser parte de la estrategia no solo europea, sino también de Estados Unidos que, luego de la guerra civil y de acuerdo con un acelerado desarrollo capitalista, precisaría de nuevos mercados y del abastecimiento de alimentos y materias primas baratas que el resto del continente podría proveerle.

La política exterior estadounidense estuvo signada en esos años por la idea del *destino manifiesto*, fundamentación de un

9 Inmediatamente después de ese congreso, hubo una expresión concreta de la solidaridad americana, cuando los ejércitos de Chile y Perú participaron conjuntamente en la batalla de Abtao, para repeler a las tropas españolas, el 2 de septiembre de 1866.

expansionismo que llevó a incrementar considerablemente el territorio de esa república, avanzando sobre los pueblos originarios y sobre los latinoamericanos, en muchos casos con una apoyatura ideológica claramente racista. Con raíces religiosas –ciertas colonias de Nueva Inglaterra se habían considerado un nuevo pueblo elegido, que tenía una misión divina en el sentido de crear una comunidad diferente de la que imperaba en el llamado "Viejo Mundo"–, esa ideología se potenció y transformó en los años siguientes. La expansión territorial, fundamentalmente durante la presidencia de James K. Polk (1845-1849), llevó a la guerra con México (1847-1848), que derivó en la incorporación de Texas, California, Arizona, Nevada, Utah y Nuevo México, entre otros.

Sobre la anexión de Texas a la Unión, Polk declaró, en su mensaje al Congreso del 2 de diciembre de 1845:

> Debemos mantener siempre el principio de que los pueblos del Continente Americano tienen por sí solos el derecho de decidir su propio destino. Si una parte de ellos, constituyendo un Estado independiente, se propusiera unirse a nuestra Confederación, trataríase de una cuestión que debería resolverse entre ellos y nosotros, sin ninguna interposición extranjera. Nunca podremos consentir que las potencias europeas interfieran para impedir tal unión bajo pretexto de que esto pudiese alterar el equilibrio de fuerzas que ellas desean mantener en este continente (Perkins, 1964, p. 73).

Por supuesto que, en esta oportunidad, no se planteó ningún argumento panamericano para repeler el ataque estadounidense a México, que perdió una parte considerable de su territorio.

En la década de 1860, Estados Unidos se vio envuelto en la disputa entre el Norte y el Sur, que derivó en una prolongada guerra civil, con lo cual difícilmente podía intentar presionar para participar en congresos cuyo objetivo era justamente repeler las agresiones exteriores, entre otras la que el país del norte había ejercido contra México. Recién hacia 1865, tras la derrota de los secesionistas del sur y la abolición de la esclavitud, el desarrollo del capitalismo estadounidense cobraría un gran impulso y sus necesidades de expansión otro carácter. La llegada de millones de inmigrantes y el inicio del fin del avance hacia el oeste producirían un incremento de las tensiones internas y potenciarían la preocupación por ampliar los mercados externos. Sería este el momento en el que Washington pondría entre sus prioridades la llamada a un congreso continental, en el que participarían todos los países del continente, pero con un propósito más comercial y económico que el que había impulsado los fracasados congresos latinoamericanos.

LA EXPANSIÓN IMPERIAL DE ESTADOS UNIDOS

Desde el final de la guerra de Secesión (1861-1865), el país del norte se consolidó como uno de los centros del capitalismo a nivel mundial. La industrialización fue la prueba más clara del impulso que cobró la expansión económica. Estados Unidos pasó del quinto lugar entre las potencias industriales en 1840, al cuarto en 1860, al segundo en 1870 y al primero en 1895.

Más temprano que tarde se cerró la frontera del oeste y el capital requirió una mayor ampliación geográfica de sus zonas de influencia. Para el último cuarto del siglo XIX, y en parte para contrarrestar los efectos de la Depresión (1873-1896), Estados Unidos intentó absorber los mercados americanos, y los sectores partidarios del aislacionismo debieron ceder, en parte, frente a los que impulsaban una política más activa para ampliar la esfera de acumulación de los capitales estadounidenses. Imponiéndose, entonces, a quienes preferían que Estados Unidos se "aislara" de los problemas del resto del mundo, pasaron a determinar la política exterior aquellos que entendían que la acumulación del capital requería avanzar más allá de las fronteras nacionales, que ya no podían seguir expandiéndose, como se había hecho a través de las anexiones que se consiguieron gracias a la guerra contra México.

Luego de las interpretaciones de Polk (1848) y Grant (1871) –ver Anexo–, hacia 1880 el presidente Rutherford Hayes planteó un *corolario a la doctrina Monroe*, que se conoció por su nombre. Proponía que, para evitar la injerencia de potencias extracontinentales en América, Estados Unidos debía ejercer el control exclusivo sobre cualquier canal interoceánico que se pudiera construir en los años siguientes. Respondía a la idea de que tanto el Caribe como América Central eran parte de la esfera de influencia exclusiva de Estados Unidos y por lo tanto debían controlar ese *mar interior*. Se abría el camino hacia el dominio del futuro Canal de Panamá –el francés Ferdinand de Lesseps había abandonado su construcción en 1888–, dejando fuera a las potencias europeas que podían disputarle ese dominio.

Una de las estrategias para acceder a nuevos mercados iba a ser el *panamericanismo*, mecanismo para consolidar la presencia estadounidense en todo el continente, y a la vez horadar la hegemonía inglesa y la influencia de otros países europeos en América del Sur. La convocatoria por parte de Estados Unidos a la Primera Conferencia –y los proyectos de unión aduanera y unión monetaria allí presentados– respondían a la necesidad de dicho país de enfrentar la supremacía comercial y financiera inglesa en el subcontinente.

Sin embargo, la estrategia de consolidación del amplio *patio trasero* americano a través del panamericanismo mostraría sus propios

límites en la Conferencia de Washington (Morgenfeld, 2011). En los años siguientes, entonces, se desplegó, paralelamente, una expansión imperial de corte militar, cuyo punto más alto fue la intervención en Cuba, durante su guerra de independencia de España. Uno de los exponentes más claros del imperialismo estadounidense sin demasiados velos fue Theodore Roosevelt, el presidente republicano que gobernó Estados Unidos entre 1901 y 1909. Con su política del *gran garrote*, aumentaría el grado de intervención estadounidense en América Latina, para disputarle a Europa una región en la que seguía teniendo un peso muy significativo, y en el contexto de una expansión que abarcaba también a otras regiones del planeta.[10]

El proceso de industrialización estadounidense, potenciado luego de la guerra de Secesión, se había consolidado hacia 1900, momento en el que sus fábricas comenzaron a necesitar ciertas materias primas que exportaban los países latinoamericanos, entre ellos Argentina, como la lana, los cueros, el lino y el quebracho, además de parte de los alimentos producidos en la región pampeana, que servirían para alimentar a la creciente población estadounidense. Era la hora de ocupar el lugar que hasta ese momento había hegemonizado Gran Bretaña en el subcontinente sudamericano. Esto explica, en parte, el incremento constante del intercambio entre Estados Unidos y América Latina, incluyendo a Argentina. Para Roosevelt, justamente, era importante insistir en la mayor reciprocidad en el intercambio comercial entre Estados Unidos y América Latina, al mismo tiempo que evitar que esto pudiera ser visto como un intento de obtener ventajas desproporcionadas. Había que cuidar las formas, frente a la oposición que generaba la política del *gran garrote*, luego traducido en el *corolario Roosevelt a la doctrina Monroe*. En esos años, la expansión del capital estadounidense iba de la mano de un creciente intervencionismo político y militar, debido a la necesidad de desplazar a las otras potencias que hasta entonces habían sido hegemónicas en América del Sur. Estados Unidos desplegaba en el continente lo que sus competidores europeos hacían fundamentalmente en África y Asia.

En la primera década del siglo XX, Estados Unidos concretó una expansión militar y geopolítica en América que acompañó la necesidad de sus capitalistas de ampliar los mercados para colocar sus mercancías en mejores condiciones, y a la vez abastecerse de alimentos y materias

10 En uno de sus discursos, Roosevelt sintetizó con un viejo refrán los fundamentos de su nueva política exterior: "Habla en voz baja, lleva un gran garrote y llegarás muy lejos". Los caricaturistas empezaron a retratarlo luego con un gran garrote en la mano, y de allí se popularizó el Big Stick con que se caracterizaría la política exterior intervencionista del gobierno estadounidense en esos años.

primas baratas que exportaban los otros países del continente. Este avance no podía darse sin una competencia con las potencias europeas que tenían históricas relaciones económicas, diplomáticas, políticas y culturales con esta subregión, y que ahora Estados Unidos quería consolidar como su propia esfera de influencia. Fue la forma en la que se manifestaron en el continente americano las pugnas interimperialistas que sacudían a todo el planeta. El panamericanismo nació y se desarrolló, no sin obstáculos, para garantizar a Estados Unidos el dominio diplomático del continente y consolidar su avance militar y político en la región. Más allá de que se sustentaba, supuestamente, en el reconocimiento y defensa de las soberanías nacionales, no sirvió como instrumento, al menos en esta etapa, para poner freno al avance imperialista estadounidense, como se demuestra en los casos de Cuba, Puerto Rico, Colombia, República Dominicana y Nicaragua, entre otros.

LA *DOCTRINA DRAGO* Y EL *COROLARIO ROOSEVELT*

En el lustro que separó la Segunda Conferencia Panamericana (México, 1901-1902) de la Tercera (Río de Janeiro, 1906) ocurrieron algunos sucesos fundamentales en la relación entre Estados Unidos y América Latina. Entre ellos debe citarse, en primer lugar, el conflicto por el ataque que sufrió Venezuela y las "doctrinas" que de allí se derivaron, que sin duda marcaron el ritmo de la Conferencia de Río.

El conflicto se inició con la intervención militar de Alemania y Gran Bretaña (y más tarde Italia) contra Venezuela, en diciembre de 1902. El objetivo de esos países europeos fue obligar al gobierno de Cipriano Castro a pagar las deudas que había contraído con "ciudadanos" alemanes y británicos. Los reclamos diplomáticos que habían realizado para "defender a sus ciudadanos" fueron desestimados por el gobierno venezolano, entendiendo que correspondían al derecho privado y no al internacional público. Las potencias europeas, entonces, bloquearon puertos y bombardearon objetivos militares del país caribeño. Previo al ataque, Gran Bretaña y Alemania habían comunicado al gobierno de Washington que no abrigaban intenciones de ocupar definitivamente o anexionarse parte del territorio venezolano, con lo cual, entendían, ese ataque debía quedar fuera de la órbita de la doctrina Monroe.

Pese a la lucha interimperialista desatada años atrás entre Estados Unidos y las potencias europeas por el control de América del Sur, y a que la intervención militar en el país caribeño violaba el espíritu de la doctrina Monroe, la Administración Roosevelt justificó esta intervención militar en Venezuela, cuyas costas fueron bombardeadas por unidades navales inglesas y alemanas, relativizando la aplicación de la doctrina de Monroe en este caso.

Roosevelt había manifestado que no garantizarían a ningún Estado la protección frente a su "mala conducta". Esta postura dejaba a su gobierno con las manos libres para ejercer el *gran garrote*. Según su planteo, el respeto a la soberanía de los países más débiles dependía de que estos conservaran y garantizaran el orden dentro de sus fronteras y cumplieran con sus obligaciones con los extranjeros. La consideración de la soberanía como valor supremo, según la nueva visión de la Casa Blanca, quedaba supeditada al cumplimiento de los pagos externos. Ya no podría apelarse a Estados Unidos para frenar incursiones europeas, dado que el país del norte desarrollaba sus propias acciones militares en otras regiones, con lo cual el principio de no intervención y de respeto a la soberanía quedaba claramente relegado.

Tras el ataque, el gobierno venezolano denunció el avasallamiento y pidió la adhesión del resto de los países del continente. Ante esta situación, el presidente argentino Julio A. Roca instó a su ministro de Relaciones Exteriores, Luis María Drago, a que hiciera consultas –entre otros, Drago se entrevistó con Pellegrini y con Mitre– y sentase la posición argentina frente al gobierno de Estados Unidos.

Como en 1889, nuevamente fue Argentina, a través de su canciller, quien se opuso a Estados Unidos en el plano diplomático y planteó la ilegitimidad del empleo de la fuerza para el cobro de deudas: "La deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea" (Luis María Drago al secretario de Estado John Hay, en AMREC, III Conferencia Panamericana, citado en Morgenfeld, 2011, p. 118). Se reafirmaba el principio de no intervención, contra los intereses norteamericanos y estableciendo una doctrina que se discutiría durante largo tiempo.

Esta "doctrina Drago" fue proclamada formalmente por el ministro de Relaciones Exteriores argentino en nota enviada al gobierno estadounidense a través del representante en Washington, Martín García Merou, el 29 de diciembre de 1902. ¿Cuáles eran los principios que se planteaban en esta comunicación? Quienes prestaban dinero a un Estado extranjero debían estimar previamente el riesgo; un Estado soberano no podía estar sujeto unilateralmente a procedimientos judiciales; no podía forzarse a un Estado a pagar sus deudas; el uso de la fuerza en Venezuela implicaba de hecho la ocupación territorial, o sea, era contrario a la doctrina Monroe; la expansión europea se dirigiría ahora hacia América Latina, por lo cual se requería una declaración de Estados Unidos, en el sentido de la doctrina Monroe, que defendiera el principio de no intervención extracontinental predicado en 1823. Era la primera vez que un alto representante argentino reconocía de hecho la validez de la doctrina Monroe. Por este motivo, el

intercambio suscitado a partir del escrito de Drago atrajo la atención de la prensa estadounidense y latinoamericana.

La respuesta de Washington, a través del secretario Hay, llegó el 17 de febrero de 1903, y retomaba el espíritu y la letra del mensaje de Roosevelt de enero de 1902: la doctrina Monroe no garantizaba protección contra ataque de otra potencia a países que hubieran procedido mal –que no hubieran pagado sus deudas, por ejemplo–.[11] Desde esta perspectiva, la "protección estadounidense" al resto del continente solo podría aplicarse cuando el ataque exterior implicara adquisición territorial por parte de una potencia no americana. Más allá de la posición de la Casa Blanca, la "doctrina Drago" tuvo una buena acogida en la opinión pública estadounidense, temerosa del avance europeo en el continente. Es decir que, paradójicamente, buena parte de la opinión pública estadounidense recibió bien el planteo del jefe de la diplomacia argentina.

La respuesta oficial del gobierno estadounidense, por su parte, generó un gran debate al interior de la clase dirigente argentina y también en los medios de comunicación. La discusión en cuanto a la postura que debía llevarse adelante en América se profundizó en 1904, momento en que Roosevelt planteó el "corolario" que llevaría su nombre, que suponía que su país se erigiera en el virtual "gendarme" continental, al autoproclamarse facultado para intervenir en los países más "caóticos" de América, en caso de que el orden interno no estuviera garantizado por su propio gobierno. La Casa Blanca no estaba dispuesta a ceder en lo que consideraba su "derecho de intervención", y aseguró que seguiría su propia línea de acción en cuanto al problema del cobro compulsivo de las deudas públicas de los países americanos.

El *corolario Roosevelt a la doctrina Monroe* –ver Anexo- era, entonces, la formalización del autoasignado derecho de "gendarme" en el Caribe y Centroamérica en la etapa imperialista. El gobierno de Washington se planteaba como el custodio de las naciones débiles, previniéndolas de insolvencias financieras que justificaran el uso de la fuerza (de potencias europeas), para lo cual se arrogaba el derecho a intervenir con el fin de evitar situaciones como la de Venezuela.

La forma elegida por la Casa Blanca para contrarrestar el avance europeo no fue plantear, junto al resto de los países americanos, y como se desprendía de la propuesta de Drago, un rechazo de plano a la intervención en Venezuela, y organizar cómo prevenir esos ataques, sino autonombrarse gendarme, con atributos para intervenir en aquellos países donde no se respetaran el orden y la seguridad financiera,

11 Todo el intercambio epistolar derivado de la comunicación de Drago está compilado en una publicación confidencial preparada por el Departamento de Estado (1906).

situación que había generado las condiciones para la acción militar europea contra el país caribeño. Tras esta reinterpretación, las doctrinas Monroe y Drago se hicieron incompatibles, mutuamente excluyentes. Estados Unidos, que protagonizaba una expansión creciente en el continente, no estaba dispuesto a supeditar su política exterior al consenso con el resto de los países americanos y menos aún con países como Argentina, cuya clase dirigente había dado pruebas de sostener una política exterior de orientación europeísta y antiestadounidense.

Este debate se dio justo en el momento en que el país del norte concretaba un nuevo avance en el continente, esta vez sobre Panamá. Si bien existía un acuerdo entre el gobierno de Washington y el de Londres (*Tratado Clayton-Bulwer* de 1850) para construir juntos un canal interoceánico, Roosevelt negoció con su par inglés el respeto de ciertas zonas de influencia, con lo cual Gran Bretaña dejaría de lado esta pretensión en el Caribe a cambio de que la Casa Blanca apoyara a Londres en la resolución de sus conflictos en el denominado "Lejano Oriente". Ya sin Gran Bretaña de por medio, el Congreso estadounidense aprobó una ley, el 28 de junio de 1902, autorizando al Ejecutivo a comprar la concesión de la quebrada compañía francesa que había intentado construir el canal interoceánico unos años antes. Debía negociarse con el gobierno colombiano o, en su defecto, con el nicaragüense para establecer el lugar exacto en el que se construiría la monumental obra. El secretario Hay firmó, en enero de 1903, un acuerdo con el encargado de negocios de Colombia en Washington, pero dicho acuerdo no fue ratificado luego por la legislatura colombiana.

La banca Morgan, que veía peligrar sus negocios con el rechazo del Parlamento colombiano y que no estaba de acuerdo con la construcción del Canal en Nicaragua, presionó al Departamento de Estado, que aplicó la llamada *diplomacia del dólar*. Una revolución acicateada por el país del norte se produjo en Panamá, en donde existían sectores separatistas que pretendían autonomizarse de Colombia. Una flota estadounidense, ya prevenida, cerró el paso a las tropas colombianas que se disponían a sofocar dicho levantamiento. Un día más tarde se proclamó la independencia de Panamá, y tan solo dos días después se produjo el apresuradísimo reconocimiento estadounidense de esta nueva nación. Otra manifestación de la política pro *balcanización* latinoamericana que fomentaba la Casa Blanca.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El largo y complejo proceso de independencia de las naciones de Nuestra América, entre 1808 y 1826, planteó una etapa inicial de las relaciones con Estados Unidos, signada por la búsqueda de las primeras de reconocimiento diplomático y ayuda material, en el contexto

de las dificultades en la lucha contra España y sus aliados europeos, y por la reticencia del país del norte a involucrarse activamente en el apoyo a las independencias de sus vecinos del sur. En Estados Unidos se imponía una visión expansionista, que potenciaría el llamado *destino manifiesto* y las adquisiciones territoriales, a través de anexiones diversas. Y también una creciente autonomización respecto a Europa, que derivó en la doctrina Monroe, que planteaba que América debía ser para los (norte)americanos. Si bien en esta etapa Estados Unidos dependía del poderío naval británico, en las décadas siguientes construyó la fuerza militar y económica que le permitiría llevar a la práctica el anhelo de Monroe y Adams.

Tanto el congreso propuesto por Bolívar en 1824 como los otros tres que se hicieron unas décadas más tarde tenían por objetivo avanzar en el entendimiento de las naciones americanas para repeler posibles amenazas y ataques exteriores, coyunturas que variaron a medida que avanzó el siglo XIX. En algunos casos, la amenaza provenía de España (1826, 1847 y 1864), mientras que, en otros, de la política expansionista estadounidense (1856, tras su guerra con México). La postura de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos oscilaba entre la potencial necesidad de aliarse para repeler la amenaza europea (y las esperanzas de algunos de que la doctrina Monroe, bien aplicada, pudiera ser un reaseguro para las naciones americanas independientes) y el temor a que ese creciente poderío estadounidense amenazara finalmente esa independencia, como se había visto, en parte, en la guerra de Estados Unidos contra México. En todos estos congresos, durante la etapa del llamado "viejo panamericanismo", participaron solo algunas de las naciones latinoamericanas. De los países que no habían sido colonias de España, tampoco participó Estados Unidos –solo invitado a Panamá, pero no por Bolívar–, ni Brasil, ni Haití. Argentina no concurrió a estos fallidos cónclaves, salvo al de 1864, pero solo en carácter de observador.

Otra característica de estos congresos fue que mostraron qué difícil era llevar a la práctica los principios que habían inspirado a Bolívar, en particular el ideal de la unión latinoamericana y la defensa multilateral frente a cualquier intento de reconquista. Ni se logró consolidar una unión para repeler las agresiones externas, ni tampoco se avanzó en establecer un mecanismo para solucionar las controversias entre los propios países participantes. Y los pocos tratados que se acordaron no fueron ratificados. Solo se establecieron algunos antecedentes para el desarrollo futuro del derecho público internacional americano.

Es importante distinguir este proceso del que se iba a iniciar en la década de 1880, impulsado unilateralmente por Estados Unidos y con objetivos claramente distintos (más allá de la operación de los

apologistas del panamericanismo, que intentaron ligar la figura de Bolívar al proceso). En el siglo XX Estados Unidos impulsó la Unión Panamericana y luego la Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo la dirección de la Casa Blanca. Este proceso del *nuevo panamericanismo* que se iniciaría en 1889, exitoso a diferencia del anterior, tendría un sentido totalmente distinto del que impulsó Bolívar y que intentó plasmarse en los sucesivos congresos latinoamericanos.

¿Cómo pueden explicarse los magros resultados alcanzados en las reuniones continentales del siglo XIX? En parte, por el carácter de los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos, hegemonizados por los grandes propietarios de la tierra –que, basando su poder en la renta terrateniente, alentaban las producciones primarias de exportación– y los grandes comerciantes, vinculados a sus pares de distintas potencias europeas. La constitución de oligarquías nacionales o regionales, con intereses estrechamente ligados a las potencias europeas en expansión, dificultó cualquier avance de proyectos inspirados en las ideas de Bolívar. Y también fracasaron porque, desde 1826, el peligro de perder la independencia a manos de potencias europeas parecía alejarse cada vez más. Por otra parte, no había un líder impulsor del proceso como lo había sido Bolívar.

En el caso de las Provincias Unidas, ya en 1826, pero también cuatro décadas después, durante la presidencia de Mitre, sus gobiernos le dieron la espalda a América Latina, temerosos de generar "antipatías" en sus poderosos aliados europeos:

> [L]a actitud argentina en presencia de los Congresos Generales Americanos fue invariablemente de reserva y de resistencia hasta la invitación del gobierno de los Estados Unidos para concurrir a la Conferencia de Washington de 1889, convocada de acuerdo a una ley del Congreso (Espil, 1928, p. 81).

Cualquier avance de un proyecto latinoamericano defensivo, bajo la inspiración del ideario bolivariano, era rápidamente descartado por los gobiernos argentinos. Esto ocurrió también en 1880, cuando a raíz de una invitación colombiana recibida el 11 de octubre, que tomaba como base para un nuevo congreso en Panamá el tratado chileno-colombiano acordado ese mismo año, el ministro de Relaciones Exteriores, Bernardo de Irigoyen, señaló:

> Las estipulaciones que tienden a preservar y estrechar los vínculos de los Estados de este continente encontrarán siempre la sincera simpatía de esta República, que consagró desde los albores de su independencia la fraternidad americana entre las reglas de su política internacional […]. Si el Congreso Continental llega a instalarse no será probablemente para

> sancionar el programa esencialmente defensivo que le diera Bolívar; *las exigencias de comunicación y de transporte que resaltan entre los adelantos del siglo y las liberalidades con que América entrega sus riquezas a los hombres nacidos en todas las latitudes del globo, son las benéficas influencias que suprimen los antagonismos de ambos mundos* (citado en Espil, 1928, p. 80. El destacado es propio).

Lejos de cualquier integración latinoamericana de matriz bolivariana, entendida como autónoma, se planteaba la necesidad de abrirse a Europa y profundizar los vínculos comerciales y financieros con las potencias del llamado "Viejo Continente". Eso expresaba la célebre frase de Roque Sáenz Peña, en ocasión de la Primera Conferencia Panamericana, para contrarrestar la doctrina Monroe: "Sea América para la Humanidad".

Durante el último cuarto del siglo XIX, con la nueva política exterior de Washington hacia América Latina, cambiarían el sentido y los promotores de los encuentros continentales, poniendo a Estados Unidos a la cabeza del (nuevo) panamericanismo. Al mismo tiempo, tras su involucramiento en la guerra entre Cuba y España, Estados Unidos empezó a desplegar una política intervencionista más agresiva, fundamentalmente en América Central y el Caribe, que derivó en el *corolario Roosevelt de la doctrina Monroe*, o sea en el *gran garrote*: el avance económico iría de la mano del uso más habitual y explícito del músculo militar imperial. Lo que el quinto presidente estadounidense había planteado en 1823 parecía poder concretarse en esta etapa, donde el poderío estadounidense igualaba y superaba al de las viejas potencias imperiales. Ante el intento de panamericanizar la doctrina Monroe, José Ingenieros planteaba en Buenos Aires un análisis muy crítico del imperialismo estadounidense:

> No somos, no queremos ser más, no podríamos seguir siendo panamericanistas… Si durante el siglo pasado pudo parecer la Doctrina Monroe una garantía para "el principio de las nacionalidades" contra el "derecho a la intervención", hoy advertimos que esa doctrina (…), expresa el "derecho a la intervención" de los Estados Unidos contra el "principio de las nacionalidades" latinoamericanas. De hipotética garantía se ha convertido en peligro efectivo […]. Esa hipotética doctrina, que nunca logró imponerse contra las intervenciones europeas, ha tenido al fin por función asegurar la exclusividad de las intervenciones norteamericanas […]. Así nos lo sugiere la reciente política imperialista norteamericana, que ha seguido una trayectoria alarmante para toda la América Latina (citado en Aguilar Monteverde, 1965, p. 64).

LA DOCTRINA MONROE EN EL SIGLO XX

INTRODUCCIÓN

La doctrina se resignificó de distintas formas en el siglo XX, de acuerdo a los cambios geopolíticos que jalonaron ese período histórico y a las modalidades de intervención de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, a medida que se consolidaba como potencia global. Del *gran garrote* y la *diplomacia del dólar*, que justificó múltiples intervenciones militares en la región en las primeras tres décadas del siglo, se pasó, debido a las resistencias que generaron, a la política del *buen vecino*, desplegada fundamentalmente durante las presidencias de Franklin D. Roosevelt. En la posguerra Estados Unidos consolidó institucional, política, económica y militarmente su influencia en la región, para combatir a los gobiernos nacional-populares, y magnificó la supuesta amenaza del *peligro rojo*, para justificar su accionar injerencista durante la Guerra Fría. Tras el triunfo de la revolución cubana debió prestar renovada atención a la región y en los años siguientes impulsó la Doctrina de Seguridad Nacional, que implicaba involucrar a las fuerzas armadas latinoamericanas, de crecientes vínculos con las estadounidenses, en la represión interna y en la toma del poder mediante golpes de Estado, muchos de los cuales contaron con apoyo implícito y/o explícito de Estados Unidos, además de financiamiento y cobertura diplomática. En la década de 1980 volvieron las intervenciones directas, como en los casos de Granada y

Panamá. En la posguerra fría, y luego de la *década perdida* que sumió a América Latina en crisis de la deuda externa, caída de los términos de intercambio y espirales inflacionarias explosivas, Estados Unidos y sus aliados impusieron el *Consenso de Washington*, desmantelando los proyectos industrialistas y sometiendo económicamente incluso a los países de desarrollo medio, como México, Brasil y Argentina. En 1990, el presidente George Bush lanzó la *Iniciativa para las Américas*, que ya durante el gobierno de su sucesor Bill Clinton se transformó en el proyecto del ALCA, debatido en las Cumbres de las Américas. Sin embargo, ese dominio casi total de Estados Unidos (con la heroica excepción de Cuba, que se mantuvo en pie a pesar de la crisis económica que aceleró la disolución de la Unión Soviética), encontraría nuevas resistencias y desafíos en el inicio del nuevo milenio, proceso que provocaría un cambio en la correlación de fuerzas a nivel continental.

DEL *GRAN GARROTE* AL *BUEN VECINO*

Los primeros años del siglo fueron los del *gran garrote* de Roosevelt (es decir, de consolidación de la intervención imperial estadounidense), luego de la derrota de España en la llamada guerra hispano-americana que derivó de la guerra de independencia de Cuba. La Primera Guerra Mundial dio un gran impulso a la economía estadounidense. El fin de las exportaciones de granos al mercado mundial por parte de Rusia implicó el aumento de la demanda de bienes agrícolas estadounidenses y de armamentos por parte de los países beligerantes. La industria bélica se orientó a las necesidades de la guerra europea, obteniendo importantísimas ganancias gracias a las exportaciones hacia Gran Bretaña, Francia y Bélgica. Se multiplicaron por cuatro las exportaciones de acero y mucho más aún las de municiones y explosivos. También los créditos y el financiamiento a los aliados dieron un salto cualitativo, transformándose Estados Unidos en un acreedor de Europa y de la mayor parte de los países americanos, que anteriormente acudían al mercado financiero londinense para equilibrar sus balanzas de pagos (Aguilar Monteverde, 1965; Moniz Bandeira, 2007). Toda esta expansión económica se produjo tras la declaración de neutralidad por parte de Estados Unidos el 4 de agosto de 1914. El avance alemán en el Atlántico, con la temible incorporación de la guerra submarina, terminaría convenciendo al gobierno estadounidense de intervenir en la guerra para evitar que la derrota británica y francesa comprometiera esta nueva posición económica privilegiada.

La salida de la guerra generó las condiciones para que Estados Unidos avanzara en el desplazamiento de Gran Bretaña, Alemania y otras naciones europeas como principales potencias a nivel mundial. En particular, eclipsó a su ex metrópoli como centro industrial, lo que

llevó a debilitar las típicas relaciones económico-financieras que Gran Bretaña había establecido con países dependientes de América, como Argentina, que consistían, en el plano comercial, en la compra de alimentos y materias primas y en la colocación de bienes de consumo e insumos, como carbón, hierro y acero. Estados Unidos, además de líder en el desarrollo industrial, también era un gran productor de materias primas y alimentos, con lo cual las importaciones de esos productos representaban un porcentaje relativamente bajo de su comercio total. Además, exportaba bienes industriales y de capital de alta tecnología, cuya demanda a nivel mundial se expandía vertiginosamente. En esos años, el país del norte se transformó en el símbolo de la modernidad, que se expresaba, entre otras cosas, en el aumento significativo del consumo de bienes durables y, en particular, de automóviles, rama industrial en la que hicieron punta nuevas formas de gestionar el trabajo, como el *taylorismo* y el *fordismo*, que permitían aumentar la productividad –y la extracción de plusvalía absoluta y relativa– y cuyas técnicas fueron trasladándose a los procesos de trabajo de otras ramas.

Desde el punto de vista político, también en esta etapa hubo cambios significativos. Luego de dieciséis años de presidencias republicanas, en marzo de 1913 volvía un demócrata a la Casa Blanca: Woodrow Wilson (1913-1921). Este presidente, que lideró a Estados Unidos durante la Primera Guerra, intentó imponer sus criterios en la organización multilateral que se estableció luego del fin de la conflagración. Wilson propuso, en la Conferencia de Paz de París, la redacción de una Convención de la Liga de las Naciones, que debía ser incluida en los tratados concertados con cada uno de los Estados enemigos. Sin embargo, mientras se negociaba esta convención, se conocieron las oposiciones en el Congreso estadounidense al ingreso de su país en la Liga, lideradas por el senador Henry Cabot Lodge, presidente de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado.

El Tratado de Versalles, en el cual se incorporó la Convención de la Liga, llegó al Senado estadounidense el 10 de julio de 1919. Finalmente, y pese a la defensa del Tratado por parte de Wilson en el Congreso, la preponderancia de los republicanos conservadores llevó a que no se ratificaran ni aquel ni el pacto de la Liga de Naciones, para evitar asumir compromisos que pudieran limitar el poder de decisión y acción unilateral de la nueva potencia. Para muchos senadores, el pacto de la Liga era incompatible con la doctrina Monroe, ya que el compromiso de seguridad colectiva de la Liga implicaba que esta podía inmiscuirse en los problemas internos del continente americano, quitándole a Estados Unidos el autoasignado rol de gendarme continental. Para estos congresales, hubiera implicado ceder el control de

su *patio trasero*, justo en el momento en que los capitales estadounidenses incrementaban incesantemente su presencia en la región.

Luego del interregno demócrata de Wilson, en casi toda la década de 1920 la Casa Blanca estuvo ocupada por los republicanos: Warren G. Harding (1921-1923), Calvin Coolidge (1923-1929) y Herbert C. Hoover (1929-1933), a quien la quiebra de la bolsa de valores neoyorkina le "explotaría en las manos". Harding planteó, a poco de asumir, que quería "menos gobierno en los negocios y más negocios en el gobierno".

En estos años, Washington profundizó su influencia en el continente americano, e intentó revertir una realidad que había dominado las últimas décadas, en las que los intereses europeos aún eran predominantes en varios países sudamericanos. Hasta la Primera Guerra Mundial, la presencia en Sudamérica seguía hegemonizada por Gran Bretaña. Las inversiones inglesas superaban varias veces a las estadounidenses, lo cual en Argentina era aún más pronunciado. En los años de la guerra y luego de esta, sin embargo, la presencia estadounidense en la región se incrementó rápidamente.

Durante la conflagración mundial, la llegada de capitales europeos a América Latina se detuvo casi por completo. Sin embargo, sí hubo un significativo avance de los capitales estadounidenses, con un salto cualitativo en la década de 1920. Entre el inicio y el fin de la guerra, las inversiones de ese país en el Cono Sur aumentaron un 50%, en la década siguiente un 100%, siendo Argentina, Brasil y Chile los principales destinatarios de dichas inversiones (Rapoport y Madrid, 2001).

Esto marcará una nueva etapa en las relaciones panamericanas, y en la relación entre Buenos Aires y Washington en particular. El vínculo económico entre Estados Unidos y el resto del continente ya no se limitaría a los países norte y centroamericanos y del Caribe, sino que ahora también se desarrollaba con ímpetu en el Cono Sur.

Hacia 1930, las inversiones privadas estadounidenses en México y América Central llegaban a los 1.000 millones de dólares, mientras que en América del Sur sobrepasaban los 3.000 millones, superando varias veces las que existían antes de la guerra. Así, si en 1897 México y América Central absorbían el 72,8% de las inversiones de Estados Unidos en el continente, mientras que América del Sur solo el 12,4%, hacia 1929 esta relación se había invertido: América del Sur concentraba el 56,2% de la inversión estadounidense, contra 23,5% de México y Centroamérica, y 20,3% del Caribe.[1]

---

1 Para un análisis de los cambios de la inversión estadounidense en América Latina en el período, véanse Aguilar Monteverde (1965) y Connell-Smith (1974). Para una

En América Latina, el país del norte llevó adelante en estos años una intensa política expansionista, especialmente en Centroamérica. En 1923 intervinieron en Honduras, sin ocuparla, y en 1924 retiraron las tropas estadounidenses de República Dominicana, luego de asegurarse la puesta en funciones de un gobierno "títere", que garantizaba su política de radicación de capitales en ese país. En Cuba, futura anfitriona de la Sexta Conferencia Panamericana (La Habana, 1928), se instauró en 1924 Gerardo Machado, quien se perpetuaría en el poder, con apoyo estadounidense, hasta la revolución antidictatorial de 1933. El otro caso emblemático era el de Nicaragua. Entre 1926 y 1933 se desarrolló la tercera intervención estadounidense en el país centroamericano, con la excusa de los enfrentamientos entre liberales y conservadores. A esta nueva invasión militar se opuso el general Augusto César Sandino, quien organizó el Ejército Defensor de la Soberanía Nicaragüense y lideró la resistencia armada. El presidente estadounidense Coolidge justificaba abiertamente la intervención, señalando que la persona y la propiedad de un ciudadano estadounidense eran una parte del dominio general de la nación, aun cuando estuvieran en el exterior. Era una actualización del *gran garrote* de Theodore Roosevelt. Este "derecho a intervención" fue uno de los ejes de discusión de la Sexta Conferencia Panamericana.

En 1929 se desencadenó una crisis económica en Estados Unidos, que rápidamente se expandió hacia el resto del mundo, interrumpiendo el período de expansión inaugurado luego de la guerra. Fue la primera gran crisis de sobreproducción en el siglo XX, luego de varias décadas de transformación en los procesos de producción y de trabajo, en las que la reproducción del capital se amplió a escala mundial. Significó el resquebrajamiento de las ilusiones sobre la posibilidad de una sociedad armónica y con un progreso eterno, plasmadas, por ejemplo, en el discurso del presidente estadounidense Coolidge, quien aún en diciembre de 1928 presagiaba que su país protagonizaría una ilimitada expansión económica. En la primera década de la posguerra, además de seguir latentes los conflictos internacionales en Europa, producto de las condiciones económicas de la paz establecidas en Versalles, se desarrolló una intensa conflictividad social y política, potenciada por el triunfo de la revolución rusa y por la consolidación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), luego de una cruenta guerra civil y de la intervención de potencias externas que intentaron sofocar el proceso que lideraban los bolcheviques.

---

historia más general de Estados Unidos, véanse Huberman (1965), Johnson (2001) y Zinn (2005).

La crisis que se inició en Wall Street se trasladó a Europa y el comercio internacional se contrajo sensiblemente. El *crack* de la bolsa de valores de Nueva York provocó el abandono de la vieja doctrina del *laissez faire* y modificó la noción acerca del papel del Estado en la economía, en el caso de Estados Unidos, con el lanzamiento del *New Deal*. John Maynard Keynes pasó a ser el economista estrella, con su heterodoxia teórica y sus políticas anticíclicas, que fueron desplazando al liberalismo económico como principales rivales de las teorías socialistas que regían la política económica en la Unión Soviética.

La llamada "Gran Depresión" duraría hasta la década del cuarenta y solo pudo ser superada luego del estallido de la Segunda Guerra Mundial, más allá de las distintas intervenciones y políticas económicas desplegadas en las principales potencias occidentales. Hubo en la década del treinta un proceso de fuerte caída de la actividad, disminución de precios, restricciones monetarias y caída de salarios, que acompañaron también un descomunal aumento del desempleo. El derrumbe de la producción industrial en los países centrales produjo una reducción del comercio internacional y esto conllevó a una disminución en la demanda y los precios de las materias primas, lo que afectó fuertemente a los países agroexportadores.

Este contexto se tradujo, en estos países, en caída de las exportaciones, crisis de balanza de pagos y problemas para afrontar sus deudas externas, que con la merma de divisas no podían ser canceladas. La respuesta fue, en parte, una ampliación del proteccionismo y la creación de áreas económicas y monetarias. Esta situación llevó a la ruptura del sistema multilateral de comercio y de pagos, con el consecuente abandono del patrón oro, produciéndose una vuelta a los sistemas de preferencia imperiales y a los convenios bilaterales de comercio. Fue, sin dudas, la mayor crisis de la historia del capitalismo, que inauguró una década de retroceso económico. Esta Gran Depresión se destacó por su extensa duración, por afectar a todo Occidente, por su intensidad (nivel de caída del producto bruto), por la contracción del comercio internacional, por la deflación general y por la caída del nivel de empleo. En el caso de Gran Bretaña, se produjo el abandono del patrón oro en septiembre de 1931, la caída de la libra frente al franco alemán y el incremento del proteccionismo, cuando en febrero de 1932 la Cámara de los Lores decretó la "muerte del liberalismo" e impuso fuertes incrementos de los impuestos a las importaciones. Además, ese mismo año se estableció el Tratado de Ottawa, que estableció el sistema de preferencia imperial británico y produjo un dislocamiento más en la economía mundial.

La crisis también potenció los conflictos internacionales que ya se venían gestando en Europa, donde diversos autoritarismos buscaron

salidas expansionistas y militaristas a la crisis capitalista. En Alemania, en 1933 se produjo la caída de la República de Weimar y el ascenso al poder del Partido Nacional Socialista Alemán, conducido por Adolfo Hitler, que puso rápidamente en marcha su proyecto expansionista. Italia estaba gobernada, desde 1922, por Benito Mussolini, que había conquistado el poder luego de la Marcha sobre Roma, para aplacar la oleada revolucionaria que conmovía el país luego de la guerra. Tanto en Alemania como en Italia, el vuelco hacia una economía de guerra fue la salida encontrada por sus burguesías más concentradas para recuperar la demanda y potenciar el consumo, y además para incrementar su "área de influencia". La crisis económica, junto a las consecuencias políticas y sociales heredadas de la forma en que se había saldado la salida de la Primera Guerra Mundial –y la consolidación de la Revolución rusa, que potencialmente podía expandir el influjo socialista hacia Europa–, contribuyeron a potenciar los gobiernos autoritarios, como el fascismo de Mussolini en Italia, el nazismo de Hitler en Alemania o el franquismo en España, que derrotó al gobierno republicano luego de una cruenta guerra civil (1936-1939).

En Estados Unidos era evidente que la situación no podía mantenerse sin introducir algunos cambios. La caída de la tasa de ganancia en ciertas industrias claves y la saturación del mercado (debido a la sobreproducción y a la caída del consumo) hacían inevitable la búsqueda de nuevos rumbos. La crisis económica derivó en una catástrofe social. Era necesaria la intervención del Estado, al menos a los ojos del gobierno de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) –quien se había impuesto a los republicanos en las elecciones de noviembre de 1932–, para regular y resolver los problemas de sobreproducción –incrementando la demanda estatal y estableciendo precios sostén– y de subconsumo –a través de seguros de desempleo, salario mínimo y concesión del derecho a la sindicalización–. Se inauguró una nueva etapa, en la que el Estado intervino para ser el impulsor y el garante de la tasa de ganancia capitalista. Era la hora del *New Deal*. El Estado cambió en parte su papel, pero no para revolucionar el sistema, sino para apuntalarlo.

Entre las medidas que impulsó el gobierno de Roosevelt, que sucedió al republicano Hoover –cuya política ortodoxa no ayudó demasiado para revertir los efectos de la crisis que se había iniciado en el primer año de su mandato–, se destacaron los planes de asistencia social. Se sancionó la Ley de Seguridad Social, se abolió el trabajo de menores en ciertos sectores, se estableció un salario mínimo, se limitó la duración de la jornada de trabajo, se promulgó la Ley de Pleno Empleo y se estableció un control del gobierno nacional sobre la Bolsa de Valores, que ya no podía operar como un organismo

absolutamente privado, sin ninguna supervisión estatal. Se sancionó, además, la Ley Wagner, que, a la vez que garantizaba el derecho a la sindicalización, servía para contener a los obreros más radicalizados, interviniendo así directamente el gobierno en la política sindical. Los programas económicos del *New Deal* se basaron en un incremento del gasto, aun produciendo déficit en las cuentas públicas, para absorber los excedentes de producción. Con la sanción de la Ley de Recuperación Nacional y sus códigos industriales, se puso en marcha un plan para regular, bajo la supervisión del gobierno, la producción, los precios y las industrias en su totalidad.

Sin embargo, ninguno de los programas de recuperación permitió la solución de fondo de los problemas de sobreproducción y subconsumo aludidos anteriormente. Fue la Segunda Guerra Mundial, antes que el *New Deal*, la que dinamizó la economía estadounidense: solo los gastos necesarios para sustentar la guerra lograron superar el estancamiento y estimular un crecimiento sin precedentes en la economía. Recién durante la conflagración y la inmediata posguerra se institucionalizó la noción, dentro del gobierno demócrata, de que el tipo de intervención estatal y el nivel de gasto público permanentes eran claves para lograr el ansiado crecimiento económico. Lo que sí consiguió el *New Deal* fue instaurar una maquinaria administrativa y sentar un precedente político sobre la nueva función del gobierno. Más que promover la recuperación, el *New Deal* aportó los fundamentos técnicos e ideológicos de la participación del gobierno en la recuperación de la economía que sobrevino durante la Segunda Guerra y después de esta.

En definitiva, el *New Deal* representó algunas modificaciones profundas que permitieron un despegue y un gran crecimiento en las primeras décadas de la segunda posguerra. Fue una respuesta pragmática, lejos de toda ortodoxia o propuesta revolucionaria, para salir de la crisis que hizo tambalear el sistema. El gobierno de Roosevelt constituyó un período de transición que marcó el agotamiento del papel tradicional de intervención del Estado. También impulsó una ampliación de los espacios de participación política, incorporando a los negros, a las mujeres y a los obreros, fundamentalmente como referentes de sus discursos. No fue, entonces, una revolución, sino la garantía para apaciguar la crisis, sentando las bases para la posterior expansión, aplacando las consecuencias sociales indeseables y ampliando, con este objetivo, las concesiones a grupos sociales que estaban al margen, en el contexto del temor por la proliferación de partidos comunistas en todo el mundo, tras la consolidación de la revolución bolchevique y el crecimiento de la Tercera Internacional. La crisis no tuvo los mismos efectos catastróficos en la Unión Soviética

que en el mundo capitalista, lo cual podía ser un peligro para los defensores de este sistema, constituyéndose en un "ejemplo indeseable".

La llegada de Roosevelt trajo también una nueva política exterior. Se dejó de lado el *gran garrote*, la *diplomacia del dólar* y la *del control* y se creó una nueva estrategia para aplacar la "yanquifobia" en la región: la política del *buen vecino*. En realidad, la nueva política hacia América Latina se había planteado al final del mandato de Coolidge, cuando Kellogg era secretario de Estado. Tras la conflictiva Sexta Conferencia Panamericana, y durante la realización de la Conferencia de Conciliación y Arbitraje celebrada en Washington unos meses después, la Casa Blanca resolvió que debían someterse a arbitraje todas las controversias, cualquiera fuera su causa, que no podían superarse por la vía diplomática. Se daban los primeros pasos hacia una nueva relación con América Latina. A fines de 1928, el presidente electo Hoover realizó un viaje por América Latina para reforzar esta nueva orientación de relaciones más "cordiales" con la región.

Como parte de esa búsqueda por distender los vínculos con la región, el 17 de diciembre de 1928 Reuben Clark, subsecretario de Estado, escribió a pedido del secretario de Estado Kellogg, el "memorándum Clark" (ver Anexo), que rechazaba la opinión de que el Corolario Roosevelt (1904) se basara en la doctrina Monroe. Se declaraba, entonces, que cualquier intervención militar estadounidense no estaba vinculada directamente con la doctrina Monroe, cuya aplicación se refería a conflictos que involucraran a países europeos (Perkins, 1964).

De todas formas, esta flamante política exterior hacia América Latina recién se implementó plenamente con Roosevelt. Esta reorientación iba a ser confirmada en un discurso pronunciado el Día de las Américas, el 14 de abril de 1933, en el que la Casa Blanca reafirmaría esta nueva impronta: se abandonaba el intervencionismo directo y desenfadado para construir una solidaridad continental que permitiera implantar, a la vez, un sistema de seguridad colectiva.[2] Por supuesto que este planteo tenía en vista las crecientes tensiones en Europa y la potencialidad de una guerra en aquel continente. La seguridad colectiva que intentaría construir Estados Unidos en su beneficio en los años siguientes tenía que ver con alejar la influencia europea, tanto de

2 Aún en plena crisis económica internacional, y con los mayores esfuerzos en reconstruir su economía interior, Estados Unidos no descuidaría el frente interamericano. Así, por ejemplo, se instauró el 14 de abril de 1931 como el Día Panamericano, una forma de propagandizar la Unión Panamericana que encabezaba Estados Unidos. Tanto Hoover como Stimson, presidente del Consejo Directivo de dicha Unión, aprovecharon la ocasión para cantar loas al nuevo vínculo entre los países americanos.

los países que constituirían el Eje, como de Gran Bretaña y Francia, aunque también de la Unión Soviética. Pero esta nueva doctrina de política exterior pretendía también ser una respuesta a la creciente resistencia que había en América Latina con respecto al intervencionismo del país del norte en lo que consideraba su natural *patio trasero*. Haciendo un balance de las dificultades que implicaba la intervención directa en América Latina, se decidió implementar un cambio de estrategia.

Hoover, que había tomado la decisión de hacer público el memorándum Clark a principios de 1930, ya había dado un paso, retirando los *marines* de Nicaragua. Una de las primeras medidas de Roosevelt, fuertemente simbólica y en una Cuba que estaba convulsionada por la revolución antimachadista, fue la eliminación de la Enmienda Platt, en 1934, devolviéndole a la isla su independencia, al menos formal, aunque Estados Unidos siguió manteniendo la base militar de Guantánamo y un peso económico insoslayable. También se retiraron los infantes de marina de Haití. Además, se firmó un acuerdo con Panamá, por el cual Washington dejaba de ser el "garante" de la independencia de ese país y renunciaba a su autoproclamado derecho a intervenirlo militarmente. Era la hora de cuidar las formas, de ejercer el dominio imperial de una manera más inteligente, que no generara un rechazo tan grande como lo había hecho la política abiertamente intervencionista del otro Roosevelt. La política del *buen vecino*, entonces, era una hábil respuesta, en parte, a la ola antiimperialista y yanquifóbica que se desarrollaba en el continente. Y también una suerte de "lavada de cara" a la doctrina Monroe, que era resistida en Nuestra América desde el corolario Roosevelt y las múltiples intervenciones militares de las primeras tres décadas del siglo.

Uno de los pilares de esta nueva política hacia América Latina estaba dado por la supresión de las barreras al comercio, disminuyendo el proteccionismo que habían reforzado, en los doce años anteriores, las administraciones republicanas. Para que fuera efectiva la política de buena vecindad se requería aumentar el intercambio comercial, para lo cual era necesaria la "anticipación de la reciprocidad", expresión de Sumner Welles, influyente funcionario del Departamento de Estado que secundó durante muchos años al canciller Cordell Hull. Esto respondía a las necesidades de las grandes empresas estadounidenses de incrementar las exportaciones hacia América Latina, para lo cual tendrían que abrir el mercado del país del norte, única forma de que los países latinoamericanos obtuvieran los dólares suficientes para comprar productos estadounidenses. De todas formas, hubo sectores internos, fundamentalmente los vinculados a los Estados agropecuarios, el *farm bloc* (bloque agrario), que resistieron cualquier

apertura del mercado estadounidense que afectara sus intereses. Si bien Estados Unidos había desplegado una política de importaciones más liberal, en paralelo a los designios del "buen vecino", esto no podía plasmarse completamente por la oposición de los sectores agropecuarios internos, que presionaban sobre el Departamento de Estado y el Congreso para evitar una mayor apertura comercial. Las pujas al interior del Departamento de Estado y de otras dependencias gubernamentales, como la estratégica Secretaría de Agricultura, constituyeron, quizás, la limitación más grande a la integración económica del continente, aunque el avance de los capitales del país del norte continuó su marcha, tras el hiato que implicó la crisis mundial en el despliegue global del capitalismo estadounidense.

LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA DOCTRINA TRUMAN

Si bien desde el inicio de la guerra hubo presiones externas e internas para la entrada de Estados Unidos en ella, este país mantuvo su neutralidad hasta diciembre de 1941. El gobierno de Roosevelt, desde el inicio de la conflagración, fue avanzando en los apoyos económicos a Gran Bretaña y Francia. De todas formas, durante los dos primeros años, se impusieron los sectores aislacionistas y se mantuvo la neutralidad. Aunque la mayoría simpatizaba con los anglofranceses, en la opinión pública estadounidense había también una clara postura mayoritaria a favor de no enviar soldados a Europa.

Hubo pasos previos a la entrada formal en la guerra. El 4 de noviembre de 1939 se modificó el *Neutrality Act*, que llevó a autorizar a las empresas privadas estadounidenses a exportar material bélico, de acuerdo con el principio de *cash and carry* ("pague y llévelo"). El 31 de mayo del año siguiente, Roosevelt propuso el *Billion-Dollar Defense Program*, para reforzar el poderío militar estadounidense. Entre octubre de 1939 y abril de 1940, Estados Unidos exportó armamentos hacia Gran Bretaña y Francia por un valor de 50 millones de dólares (Moniz Bandeira, 2007). En junio, le vendió a Gran Bretaña rifles y cañones. Había un vuelco hacia el militarismo, anticipando la inexorable intervención directa en la conflagración.

Estados Unidos solo lograría salir de la crisis del 30 con el vuelco de la producción hacia la guerra. El gobierno orientó su intervención para aprovechar la "oportunidad económica" que implicaba el abastecimiento de los países que resistían el avance alemán. Esta línea se profundizó en los meses siguientes. En enero de 1941, Roosevelt presentó al Congreso su propuesta de presupuesto de 17,5 mil millones de dólares, de los cuales más de la mitad eran para gastos de defensa, lo que implicaba un valor diez veces mayor al de 1931. En marzo, se aprobó la *Lend-Lease Act* ("Ley de Préstamo y Arriendo"),

que facultaba al presidente a realizar operaciones de compra, venta, transferencia o intercambio de artículos de defensa militar con cualquier país. Se reservó un monto de 7 mil millones de dólares para que Estados Unidos proporcionase municiones, aviones, tanques, vehículos y alimentos a Gran Bretaña. Era una nueva forma de "keynesianismo militar", que permitió reactivar la economía con las compras de armamento por parte del gobierno.

Entre el 9 y el 12 de agosto de 1941, justo después de que Alemania iniciara la operación militar para invadir la Unión Soviética, se realizó un encuentro entre Roosevelt y Churchill. Londres estaba financieramente quebrado y Washington ofreció su ayuda, no sin antes exigir que su ex metrópoli terminara con el sistema de preferencia imperial y que abriera sus fuentes de materias primas y los mercados que controlaba en África, Oriente Medio y Asia. Aun cuando la posición de los ingleses estaba tan comprometida, la Casa Blanca planificó cómo amplificaría su hegemonía mundial luego de la guerra –en detrimento de la inglesa, no solo de las potencias del Eje–, situación que tendrá particular relevancia en el caso de Argentina. De ese encuentro surgió la ya mencionada Carta del Atlántico, que era una virtual declaración de alianza anglosajona y una provocación al Eje. Faltaba solo una razón de peso para provocar a Estados Unidos a entrar en la guerra.

El 25 de julio Estados Unidos, Gran Bretaña y los Países Bajos suspendieron todo su comercio con Japón. En los meses siguientes, se tensó el cerco. La inteligencia estadounidense obtuvo información sobre el posible ataque nipón, aunque existe una controversia sobre si esta información era lo suficientemente precisa como para evitarlo. El 7 de diciembre de 1941 la aviación japonesa bombardeó la base estadounidense de Pearl Harbor. Al día siguiente, Roosevelt se dirigió al Congreso, que aprobó la declaración de guerra, con un solo voto contrario. Era su entrada definitiva en la conflagración y la consolidación, por otra parte, del Eje Berlín-Roma-Tokio, ya que el 11 de diciembre Alemania e Italia le declararon a su vez la guerra a Washington. Con el ataque japonés, Roosevelt consiguió, entonces, el apoyo interno para entrar en la guerra, pocos meses después del ingreso de la Unión Soviética en esta.

En los días siguientes, la Casa Blanca se ocupó de disciplinar a la mayor cantidad posible de países tras su nuevo liderazgo. Logró que representantes de 26 países hostiles al Eje adhirieran a la Carta del Atlántico, el 1 de enero de 1942. Y se convocó para ese mismo mes a la Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres de América, para intentar que todas las naciones del continente rompieran relaciones con el Eje.

Se detuvo primero la ofensiva nazi-fascista y, desde 1943, se inició su retroceso y el avance aliado, cuyas acciones militares fueron

coordinadas, en parte, en las sucesivas conferencias de ministros de Relaciones Exteriores, jefes militares y los propios jefes de gobierno de los Aliados. Estados Unidos tuvo una participación fundamental en el desembarco en Normandía y en el avance desde occidente sobre Berlín. En los meses finales de la guerra, en 1945, consiguió terminar el desarrollo de la bomba nuclear. En abril de ese año, se produjo el fallecimiento del cuatro veces electo Roosevelt, que fue reemplazado por su vicepresidente, Harry Truman (1945-1953).

Ya rendida Alemania, la Casa Blanca, luego de bombardear e incendiar decenas de ciudades japonesas, decidió forzar la rendición nipona arrojando las bombas sobre Hiroshima y Nagasaki. El 6 de agosto lanzó la primera. Dos días después, la Unión Soviética declaró la guerra a Japón, a la par que el Ejército Rojo irrumpía en Manchuria y en Corea. Ese mismo día, 8 de agosto, Estados Unidos dejó caer la segunda bomba. Con esta acción extrema, se logró la rápida derrota de Tokio, lo cual evitaba que la Unión Soviética se involucrara en esa región, y permitía a Washington "marcar" un área de influencia en el Pacífico, teniendo en cuenta el futuro "reparto del mundo", que venía negociando hacía meses con los líderes de las otras potencias.

Estados Unidos salía de la guerra mucho mejor posicionado que sus aliados, sin haber sufrido combates en su territorio y con una pérdida de vidas y de recursos materiales mucho menor al del resto de las potencias que participaron en la contienda. En consecuencia, lograría imponer instituciones económicas, políticas y militares bajo su hegemonía y, poco después, transformarse en el "gendarme" del mundo capitalista.

En este nuevo contexto, la política hacia América Latina cobró una significativa relevancia, fundamentalmente a partir de enero de 1942, tras la entrada estadounidense en la guerra. En 1939 y 1940, se habían realizado dos reuniones de consulta de cancilleres, en Panamá y La Habana, pero como todos los países americanos coincidían en mantener la neutralidad, no hubo grandes discusiones, a pesar de algunas propuestas disímiles. En la reunión de Río sí hubo un intento de "disciplinamiento", es decir, de que todos los países del continente siguieran las directivas de Washington y rompieran relaciones con el Eje (Morgenfeld, 2011).

Argentina fue el gran obstáculo para los planes de Roosevelt, lo cual llevó a un prolongado enfrentamiento bilateral, y también a un duro cruce entre Hull y Welles, quien terminó perdiendo su puesto. El rol latinoamericano, según la perspectiva estadounidense, era el de ser abastecedor de "bienes básicos y estratégicos", o sea, profundizar su especialización dependiente en materias primas y alimentos. Durante la guerra, América Latina cumplió un rol importante en la

provisión de bienes para los Aliados. El panamericanismo, una vez más, estuvo al servicio de las necesidades de la Casa Blanca.

La defensa militar pasó a ser uno de los ejes de inversiones y de intercambio comercial entre Estados Unidos y América Latina, desplazando en parte la anterior influencia alemana e italiana de muchas de las fuerzas armadas de los países del sur. Esta acción estadounidense, en el plano militar, se enmarcó en la campaña general contra los intereses económicos, políticos, sociales y culturales de los alemanes en América Latina, pero también en la estrategia, de largo plazo, de reducir todo lo posible la influencia inglesa, otrora tan poderosa.

Los años de la inmediata posguerra fueron escenario de febriles transformaciones para la mayor potencia global, lo cual implicaría, en el marco de la naciente Guerra Fría, una serie de cambios en la política exterior dictada por la Casa Blanca. Ya en la Conferencia de Potsdam se insinuaron las divergencias con la Unión Soviética. Estados Unidos iba a trabajar junto con Gran Bretaña y Francia para incidir en el rediseño del mundo que discutían los representantes de las grandes potencias.

En la Conferencia de San Francisco, en 1945, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, la delegación de Estados Unidos puso especial énfasis en que se preservara Chapultepec (por la conferencia interamericana realizada pocos meses antes en México) y la doctrina Monroe. El Senador Arthur Vandenberg, integrante de esa delegación, declaró poco después: "Hemos preservado la doctrina Monroe y el sistema interamericano. (…) Mantuvimos completamente nuestro derecho a veto –que queda en nuestras manos– sobre cualquier decisión que envuelva los asuntos exteriores" (Smith, 1994, p. 55). El hombre fuerte de la delegación –presidía la comisión de relaciones exteriores de la Cámara Alta– no quería cometer el mismo error de la administración Wilson en los debates que llevaron a la creación de la Sociedad de Naciones, después de la Primera Guerra Mundial. Preservó así la completa autonomía de Estados Unidos para seguir ejerciendo el control en el Hemisferio Occidental, más allá de los acuerdos que pudieran alcanzarse en la flamante ONU.

El mencionado rediseño global liderado por Estados Unidos no tardó en concretarse. La "cuestión alemana", por ejemplo, comenzó a resolverse cuando, en enero de 1947, Washington y Londres decidieron unificar las regiones que estaban bajo su control, y luego se sumó París. Truman nombró al general George Marshall como nuevo secretario de Estado y este no tardó en lanzar el *European Recovery Program*, que se popularizó como *Plan Marshall*, que era la puesta en marcha de la anunciada política de Truman de ayudar a los "pueblos libres", es decir, a todo régimen que fuera una valla de contención al comunismo en ascenso.

El 12 de marzo de 1947, el presidente presentó en el Congreso los lineamientos de su nueva política exterior: la *doctrina Truman* de contención del comunismo. En ese famoso discurso solicitó al Congreso la autorización para ayudar a Grecia y Turquía con 400 millones de dólares. Por otra parte, la Casa Blanca no solo quería contener a la Unión Soviética, luego de haber derrotado a Alemania, Japón e Italia en la guerra, sino que también pondría el foco en liquidar lo que quedaba del imperio colonial británico y del francés. Así, se ejerció una fuerte presión a favor de la descolonización de la India y del retiro inglés de Palestina. El 15 de mayo de 1948, cuando terminó el Mandato Británico, los sionistas proclamaron el nuevo Estado de Israel, que fue inmediatamente reconocido por el gobierno de Truman. También Siria y Líbano, hasta entonces posesiones francesas, se independizaron en 1945. En Asia se produjeron cambios en el "tablero" de las naciones y Washington aprovechó para hacerse fuerte en regiones en las que antes tenía escasa o nula presencia. Esta avanzada de Estados Unidos tenía, además, un claro contenido económico: era el principal exportador a nivel mundial, responsable de un tercio de las ventas internacionales hacia 1947.

A pesar de la importancia de su mercado interno, las exportaciones estadounidenses eran una variable clave para mantener el nivel de actividad, sostener el empleo y alejar los augurios de una depresión económica tras la guerra. Sin embargo, el multilateralismo y la política de "puertas abiertas" entraron rápidamente en crisis –que se manifestó, por ejemplo, en la inconvertibilidad de la libra–. Aun la propia política estadounidense contradecía esos principios, por el intervencionismo que impulsaba el Departamento de Agricultura, alentando acuerdos internacionales de precios, regulando precios internos y estableciendo subsidios y cuotas de importación en bienes agropecuarios sensibles. Pese a la prédica liberal, el tradicional proteccionismo del país del norte no fue desmantelado. En los hechos, del proclamado multilateralismo se pasó a una política económica orientada a la recuperación "selectiva" de regiones consideradas estratégicas, como Europa, Japón e Israel.

LAS RELACIONES INTERAMERICANAS DURANTE LA GUERRA FRÍA

Estados Unidos, con la excusa de la defensa del *mundo libre* y con su autoproclamación como "guardián" de ese mundo, supuestamente amenazado por el avance soviético y chino, aumentó sus operaciones en todo el globo. Eran los años de la *pax americana*, correlato de un mundo capitalista bajo el control de instituciones internacionales, pero con un centro financiero en Wall Street y en el Tesoro estadounidense. La avanzada económica iba de la mano de un mayor control militar en todo el mundo.

A la par que crecían las tensiones con la Unión Soviética y el campo socialista, se inició una "guerra interna" contra los comunistas estadounidenses. En 1938 se había creado el Comité de Actividades Antiamericanas, que investigaba a los sindicados calificados como izquierdistas. Ese organismo luego fue convertido en comisión permanente, a la par que creció la paranoia de posguerra. Bajo la conducción del tristemente célebre senador Joseph McCarthy, y con el apoyo del Departamento de Estado, el Federal Bureau of Investigation (FBI) y la Corte Suprema, entre 1947 y 1954 fueron sometidos a investigaciones y represalias miles de personas.

En 1948, en medio del "giro anticomunista", Truman consiguió la reelección y ocupó la Casa Blanca por cuatro años más. En este segundo mandato, su secretario de Estado fue Dean Acheson, en reemplazo de Marshall, con quien el presidente había tenido diferencias en relación al reconocimiento del Estado de Israel. Sería el quinto y último período consecutivo de los demócratas, que con Roosevelt y Truman habían gobernado el país durante dos décadas.

Hacia fines de la década de 1940 habría un giro en la estrategia exterior estadounidense. Tras la estabilización europea y la creación de la OTAN (1949), ahora las tensiones políticas apuntaban a los países periféricos, hacia donde se trasladaba la Guerra Fría. La revolución china (1949), la guerra de Corea (1950-1952) y la presión sobre los países productores y exportadores de petróleo pusieron la mira en otras regiones del planeta. La estrategia global de Estados Unidos como potencia obligaría a ampliar las miras de la política exterior y a poner el foco en regiones en las que, como América Latina, en los años de la inmediata posguerra no habían estado entre los primeros lugares de las preocupaciones del Departamento de Estado.

El influyente diplomático George Kennan planteó su teoría de cómo debía contenerse a la Unión Soviética luego de la Segunda Guerra Mundial. Hacia 1950, tras una gira que realizó por América Latina, planteó su alarma por la creciente influencia comunista y enunció lo que para algunos historiadores fue un nuevo corolario a la doctrina Monroe. El Corolario Kennan sostenía que el comunismo era un instrumento de infiltración soviética en el "hemisferio occidental". Por ese motivo, Estados Unidos, tal como lo había planteado Monroe, debía intervenir por cualquier medio para erradicar esa amenaza, aunque ello implicara aliarse o apoyar regímenes dictatoriales que reprimieran a sus poblaciones:

> No podemos ser muy dogmáticos con los métodos para tratar con los comunistas locales. […] donde los conceptos y las tradiciones de los gobiernos populares sean demasiados débiles para absorber con éxitos la intensidad

> de los ataques comunistas, nosotros debemos considerar que las medidas más duras de represión pueden ser la única solución; que esas medidas puede provenir de regímenes cuyos orígenes y métodos no estén a la altura de los conceptos americanos de procedimientos democráticos; y que esos regímenes y esos métodos son alternativas preferibles, y verdaderamente las únicas posibles, al éxito de los comunistas (Smith, 1994, pp. 70-71).

En la Guerra Fría la doctrina Monroe pasaría a utilizarse como justificación del apoyo a los golpes de Estado, a las dictaduras y a las represiones que se desparramarían por el continente en las tres décadas siguientes.

Hacia fines de 1952 se impuso un candidato republicano, Dwight Eisenhower, quien había sido el comandante supremo de los Aliados en el desembarco en Normandía. Los republicanos criticaron la política exterior demócrata, según ellos muy dependiente de los aliados europeos, que no había logrado contener el avance comunista y había descuidado otras regiones estratégicamente importantes, entre las que se encontraba América Latina. Eisenhower gobernaría durante dos mandatos, por lo que sería presidente hasta el final de los años cincuenta. Representante de Wall Street y de las corporaciones estadounidenses más importantes, uno de sus primeros propósitos fue negociar el retiro de Corea, comprendiendo que era inútil seguir soportando bajas allí y que no debía irse a un enfrentamiento directo con China. El 27 de julio de 1953 se firmó el armisticio. Para Estados Unidos, el saldo fue de 150 mil soldados muertos, heridos y desaparecidos y asumir que por primera vez se retiraban de una guerra sin triunfar. John Foster Dulles, nuevo secretario de Estado (1953-1959), puso énfasis en lograr superar a la Unión Soviética en el desarrollo de las armas nucleares. A pesar de las promesas electorales previas, que hacían foco en el excesivo gasto militar de Truman, durante la administración Eisenhower no se redujo de ninguna manera la carrera armamentista.

La política hacia América Latina también tuvo un nuevo capítulo. Durante la Segunda Guerra Mundial hubo numerosos intercambios y acuerdos comerciales entre Washington y los países latinoamericanos. Además, dieciséis naciones pusieron a disposición del coloso del norte bases navales y aéreas, sumado esto a que tanto México como Brasil enviaron tropas a pelear a Europa. De todas formas, la principal contribución latinoamericana a la derrota del Eje fue como proveedora de materias primas que resultaron estratégicas, como cobre, manganeso, berilo, estaño y petróleo, entre otras. Estados Unidos prometió, al finalizar la guerra, una nueva etapa panamericana, en la que apoyaría a las naciones latinoamericanas para su desarrollo y su

industrialización. Esa esperanza, incluso de los países que más rápidamente se habían alineado con la potencia del norte, rápidamente se desvaneció. A medida que la Casa Blanca focalizaba su atención en la "contención" del comunismo, los préstamos fluyeron a través del Plan Marshall, pero no hacia América Latina. A esta región, no considerada como estratégica ni con peligro inminente de avance del socialismo, Estados Unidos le tenía reservado ser parte de un renovado sistema interamericano. Las bases de la nueva organización continental se habían sentado en la Conferencia de Chapultepec y se afianzaron en las conferencias de Río de Janeiro de 1947, cuando se estableció el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y de Bogotá de 1948, cuando se puso en marcha la Organización de las Estados Americanos (OEA). El flamante esquema regional implicaba una consolidación militar y política de la hegemonía de Washington en la región.

Pero la ayuda económica esperada fue más que exigua. América Latina vería, así, frustradas sus expectativas de ser incluida en el Plan Marshall. La región, entre 1945 y 1952, recibió en conjunto menos asistencia económica por parte de Estados Unidos que Bélgica y Luxemburgo.[3] El gobierno de Truman pregonaba que la profundización del libre comercio y el aumento de la inversión privada serían los pilares del desarrollo latinoamericano. Por supuesto, lo hacía protegiendo los intereses de las empresas que comerciaban con la región y radicaban filiales en los países del sur. Apenas se otorgaron créditos limitados, a través del *Eximbank*, que era una forma de subvencionar las exportaciones y las importaciones privadas de Estados Unidos hacia la región y desde esta. No hubo préstamos para empresas estatales latinoamericanas, para no favorecer ni el nacionalismo económico ni el estatismo, considerados los "males" de esa época. A pesar de que las prioridades comerciales de Estados Unidos tendían a orientarse a otras regiones, los intercambios con América Latina aún representaban el 30% del comercio exterior de la potencia del norte y allí tenían colocadas el 40% de sus inversiones externas. Desde el punto de vista económico, entonces, la región seguía siendo vital para la economía estadounidense.

Durante el segundo mandato de Truman, a medida que se profundizaban los enfrentamientos con la Unión Soviética, se presionó más a América Latina con el concepto de "seguridad nacional". El gobierno estadounidense reconoció y se apoyó en diversas dictaduras latinoamericanas, fundamentalmente centroamericanas,

3 De esa poca ayuda económica y militar que recibió América Latina, que ascendió a 1.300 millones de dólares, Brasil concentró más de la mitad (Tulchin, 1990).

flexibilizando el requerimiento "democrático" que otrora había exigido el Departamento de Estado. Con el estallido de la guerra de Corea, Estados Unidos logró alinear a los países de su amplio *patio trasero*, en el cual se había ilegalizado el comunismo y se lo perseguía cada vez más duramente. La Casa Blanca alentó la ruptura de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, en sentido inverso a lo que había hecho en los primeros meses del año 1945. En plena guerra de Corea, la Unión Soviética solo conservaba lazos diplomáticos con México, Argentina y Uruguay. Hacia 1950 se produjo además una reinterpretación de la doctrina Monroe. Así, se flexibilizó la "no intervención" que se había establecido en la carta fundacional de la OEA –luego de haberse votado en la Conferencia de Montevideo, en 1933–, aceptándose una "alternativa de intervención", conocida como la "doctrina Miller" –quien era en ese entonces el secretario asistente de Asuntos Interamericanos de Truman–, que planteaba la creación de mecanismos de intervención multilaterales en caso de que un Estado americano fuera amenazado por la actividad política de fuerzas comunistas.

En forma paralela, se promovió un rearme en el continente y se establecieron pactos militares bilaterales. Sin embargo, como se verá, América Latina ofreció resistencias a los planes de Estados Unidos y, hacia 1952, distintos gobiernos preocupaban a Washington: el de Vargas en Brasil –que había regresado al poder con el apoyo del comunista Luís Carlos Prestes–, el de Perón en Argentina, el de Ibáñez del Campo en Chile, el de Paz Estenssoro en Bolivia –cuya llegada al poder, luego de un golpe militar que intentó desconocer su elección, había sido antecedida por una revolución con amplia participación obrera y campesina–, el de Velasco Ibarra en Ecuador, y el de Jacobo Arbenz en Guatemala, que impulsó una reforma agraria y un proceso de nacionalizaciones que afectaron a empresas estadounidenses, como la poderosa *United Fruit Company*.

En la propia campaña presidencial de 1952, el republicano Eisenhower denunció justamente que el gobierno de Truman carecía de una política hacia América Latina, con lo cual había descuidado a la región, generando descontento, la posibilidad de la expansión de los nacionalismos y el peligro de que esta situación pudiera ser utilizada por el bloque socialista para ampliar su influencia en América. Washington agitaba el fantasma del comunismo en América Latina, pero con el objetivo más concreto de aplacar la potencial radicalidad de los movimientos nacionalistas que afloraban en muchos países.

Ya electo Eisenhower, con Dulles como secretario de Estado, la Casa Blanca inició su cruzada en la región para combatir al nacionalismo emergente, en el marco de la Guerra Fría. La estrategia fue

dar respuesta a ciertos reclamos de desarrollo económico, para aislar a los nacionalismos radicales y evitar cualquier potencial desarrollo de las tendencias revolucionarias. Siendo Eisenhower más pragmático y flexible, las bases y objetivos de la nueva política exterior hacia América Latina no diferían demasiado de los de su antecesor: combatir el comunismo, alentar el libre comercio y fomentar las inversiones extranjeras. Se mantenía la falta de apoyo o ayudas económicas directas. Más que la política del buen vecino, su punto de referencia era la doctrina Monroe (Immerman, 2010).

En pocos años, la política de Estados Unidos pareció conseguir sus frutos. La intervención del presidente republicano, al menos a principios de la década del cincuenta, fue en el sentido de aplacar el reformismo que presentaban algunos gobiernos latinoamericanos y que afectaban, en parte, a los intereses estadounidenses en la región. Claro que, poco después, durante el segundo mandato de Eisenhower, la situación cambiaría radicalmente, a partir del triunfo de la Revolución cubana en 1959, que marcaría un nuevo capítulo en la historia del continente latinoamericano y obligaría al gobierno estadounidense a cambiar de estrategia. A partir de ese proceso, la preocupación por el avance del socialismo en América pasó a primer plano, y el país del norte desplegó nuevas tácticas en el continente.

En síntesis, podemos decir que, luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos logró terminar de desplazar a las potencias europeas y erigirse como el poder hegemónico en América. Consiguió fortalecer el sistema interamericano, acordar en 1947 el TIAR y, un año más tarde, conformar la OEA. Esto lo logró con promesas de ayuda económica (mandatarios regionales reclamaban una suerte de *Plan Marshall para América Latina*), cuya concreción se fue postergando hasta que la Revolución cubana instaló la Guerra Fría en la retaguardia estadounidense (aunque Washington ya había utilizado la excusa del *peligro rojo* para apoyar el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1954). En los años sesenta, Estados Unidos desplegó hacia la región una política bifronte: el ambicioso programa de la Alianza para el Progreso (una promesa de ayuda por 20 mil millones de dólares) y a la vez el clásico intervencionismo militar, que incluyó un variado menú: invasión a Playa Girón, terrorismo y desestabilización en Cuba, con intentos de magnicidios, apoyo a golpes de Estado (el encabezado por Castelo Branco en Brasil, en 1964, fue el más significativo) y desembarco de *marines* (Santo Domingo, 1965). La *Doctrina de Seguridad Nacional* y las alianzas con militares golpistas fueron una constante en los años siguientes. Ya en la era Reagan, la Casa Blanca logró el apoyo de dictaduras latinoamericanas para la lucha contrainsurgente en Centroamérica.

POSGUERRA FRÍA Y CONSENSO DE WASHINGTON

La caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y el consecuente fin de la Guerra Fría provocaron un cambio en el vínculo con los demás países del continente. Reforzado el poder de Estados Unidos como gendarme planetario –aunque el mundo unipolar augurado por Francis Fukuyama (2015) fue una ilusión que se desvaneció rápidamente–, Washington procuró la consolidación de su hegemonía hemisférica. La ahora casi indiscutida hegemonía estadounidense a nivel mundial posibilitó a la tríada (Estados Unidos-Europa-Japón) el establecimiento del *Consenso de Washington*, que impuso una serie de políticas económicas y reformas estructurales a los países endeudados. En la década del noventa casi todas las sociedades latinoamericanas sufrieron este embate neoliberal, que arrasó con históricas conquistas obreras, desmanteló buena parte de los aparatos estatales a través de las privatizaciones y permitió a los capitales de Estados Unidos (aunque también a los de Europa) avanzar como nunca antes en la región. En el continente, Washington impuso el NAFTA (sigla en inglés por la que se conoce al Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN–) y preparó su proyecto más ambicioso: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), una iniciativa que no había podido establecer un siglo atrás, entre otros motivos por la oposición argentina. Fue el presidente George Bush quien lanzó, en 1990, la *Iniciativa para las Américas*.

Para instrumentar ese proyecto hegemónico, propuso realizar cumbres presidenciales, incluyendo a los 34 países que constituían la Organización de los Estados Americanos (OEA) y dejando expresamente excluida a Cuba (apartada de esa institución en enero de 1962, con los votos de Estados Unidos y otros trece países de la región). La primera, no casualmente, se realizó en Miami, en 1994. Luego hubo sucesivas reuniones de jefes y jefas de Estado en Santiago de Chile (1998), Québec (2001), Mar del Plata (2005), Puerto España (2009), Cartagena (2012), Panamá (2015), Lima (2018) y Los Ángeles (2022).

El proyecto del ALCA avanzó sin demasiadas oposiciones en los primeros cónclaves continentales, hasta que en 2001 emergió, por primera vez, una voz claramente disonante, la del presidente venezolano Hugo Chávez, quien cuestionó, casi en soledad, la iniciativa de Washington. Pocos meses antes se realizaba el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre, que se transformaría en un espacio vital de articulación en la lucha contra el ALCA. En el capítulo siguiente analizaremos cómo, en el nuevo siglo, fue cambiando la correlación de fuerzas en América Latina, a la vez que muchos países exportadores de bienes agropecuarios, en todo el mundo, exigían a Estados Unidos, a la Unión Europea y a Japón que la liberalización del comercio incluyera

también a los productos agrícolas, que sufrían diferentes restricciones y protecciones no arancelarias por parte de las potencias. Justamente en la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún (2003) se paralizaron las negociaciones para liberalizar todavía más el comercio mundial. Y algo similar ocurrió con el ALCA, que fracasó en la célebre reunión de Mar del Plata dos años más tarde, cuando los cuatro países del Mercosur, junto a Venezuela, rechazaron la iniciativa (Morgenfeld, 2006). Ante la resistencia de múltiples sindicatos y movimientos sociales –que a través del Foro Social Mundial, la Alianza Social Continental y las Contracumbres de los Pueblos lograron articular una oposición popular al ALCA– y el rechazo de los gobiernos de Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela, Estados Unidos debió abandonar esa estrategia e impulsar Tratados de Libre Comercio bilaterales (Morgenfeld, 2013b). Los pronósticos de *fin de la historia* y triunfo indiscutido de la hegemonía estadounidense parecían resquebrajarse en el nuevo milenio.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El siglo XX fue el de la consolidación de Estados Unidos como potencia global, y también el de su afianzamiento en América Latina, desplazando a viejas potencias europeas y haciendo frente a otras. En forma paralela al avance económico de Estados Unidos en el continente a lo largo del siglo XX (tras la Primera Guerra Mundial, fue la potencia que más inversiones externas y préstamos radicó en la mayoría de los países de la región, incluso en los más lejanos, como Argentina, otrora dominados por los capitales europeos), Washington amplió su influencia política, potenciando la Unión Panamericana, que después de la Segunda Guerra Mundial se transformó en la OEA. Desde el punto de vista militar también hubo una creciente relación, una vez aprobado el TIAR en 1947, y con la excusa de la Guerra Fría. El Pentágono pugnó por reemplazar a Europa como principal abastecedor de las fuerzas armadas latinoamericanas, que a partir de los años sesenta se comprometieron en la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional y la lucha contra la "subversión", que derivó en el apoyo a golpes de Estado y dictaduras, hasta la década de 1980. En esos años, muchos militares latinoamericanos se formaron en la Escuela de las Américas y tejieron vínculos con sus pares estadounidenses, que permitieron incluso coordinar operativos internacionales de represión social y política, como el Plan Cóndor, y participar en la lucha contrainsurgente en América Central.

El fin de la Guerra Fría fue apresuradamente analizado por muchos como el inicio de la consolidación irreversible del dominio estadounidense a nivel global y en especial en su área de influencia. Sin

embargo, si bien logró imponer en los años noventa el *Consenso de Washington*, que implicó un reforzamiento de las políticas neoliberales que ya venían aplicando algunas dictaduras del Cono Sur desde la década del setenta, emergieron resistencias sociales y políticas y, a nivel mundial, nuevos poderes que desafiaron a la principal potencia.

La dificultad de Estados Unidos para imponer su proyecto del ALCA es una muestra de que la dominación estadounidense en América Latina ya no se ejerce como en el siglo XX. Una manifestación de esto, como veremos en el próximo capítulo, fue el fracaso del proyecto de una zona de libre comercio continental. La cuarta cumbre de presidentes de la región, en la que Argentina se destacó como anfitrión, fue el escenario en el cual se terminó de confirmar el fracaso del plan estadounidense. Esto fue posible, entre otras cosas, por un cambio en la correlación de fuerzas en el continente. Mientras que en la III Cumbre de las Américas, realizada en 2001, solo el gobierno venezolano había enfrentado abiertamente la aspiración estadounidense de concretar el ALCA, en Mar del Plata fueron cinco los países que se opusieron a firmar la declaración pro ALCA impulsada por Washington. Más allá de las diferencias entre estos gobiernos, que abordaremos en el próximo capítulo, el proceso dejó una clara enseñanza: solo coordinando sus políticas exteriores y alentando una integración alternativa, los países latinoamericanos pueden enfrentar los designios de Estados Unidos y otras potencias extracontinentales.

ESTADOS UNIDOS Y SU POLÍTICA INTERAMERICANA EN EL SIGLO XXI, DE BUSH A OBAMA Y DE TRUMP A BIDEN

INTRODUCCIÓN

El gobierno de George W. Bush (2001-2009) dio un giro pocos meses después de su llegada a la Casa Blanca. El brutal impacto de los aviones contra las Torres Gemelas y el Pentágono del 11 de septiembre de 2001 produjo una conmoción en Estados Unidos y en todo el mundo. La cinematográfica caída de los emblemáticos rascacielos de Nueva York, televisada en directo, provocó un *shock* inmediato. Ese trágico día se abrió la primera gran grieta del pretendido unipolarismo de la posguerra fría. Con el estupor y el dolor por las 3 mil víctimas fatales, Bush Jr. y los *neocons* encontraron la excusa perfecta para imponer leyes draconianas –especialmente la *Patriot Act*– que permitieron espiar, vigilar y eventualmente torturar a ciudadanos estadounidenses y extranjeros. Amplió el poder del complejo militar-industrial e impuso la doctrina de las "guerras preventivas", justificadas en la difusa lucha contra el terrorismo (Zinn, 2005). Los neoconservadores impulsaron el Proyecto para el Nuevo Siglo Americano, es decir reforzar el liderazgo y la supremacía militar y económica estadounidense (Moniz Bandeira, 2007).

Lo que siguieron fueron las invasiones a Afganistán en octubre de ese año y, con pruebas fraguadas por la CIA, a Irak en 2003. Si bien diversos analistas se apuraron a imaginar que Estados Unidos consolidaría así su autoasignado rol de gendarme planetario, en realidad esa

ofensiva fue el canto del cisne del imperio estadounidense. La crisis financiera global que estalló en 2008, el meteórico ascenso de China, la incapacidad de Estados Unidos para dominar el polvorín que había instigado en Medio Oriente y África –en el que se destacan sus fracasos en Libia y Siria–, la irrupción de Donald Trump y la dificultad para impulsar una respuesta multilateral conjunta a la pandemia de COVID-19 no hicieron sino profundizar el desplome del orden mundial con epicentro en Washington.

En 2021, las imágenes del último soldado estadounidense abandonando Kabul evocaron la caída de Saigón en 1975 y el "síndrome de Vietnam". Tras veinte años ocupando Afganistán, dos billones de dólares gastados y decenas de miles de víctimas, el fracaso estadounidense fue rotundo. Los talibanes, derrocados en 2001, volvieron al poder. No hay forma más gráfica de mostrar el declive hegemónico de Estados Unidos en las dos primeras décadas del nuevo siglo. Por más que Joe Biden haya declarado que "América está de vuelta", esa expresión de deseos se muestra tan poco realista como el slogan trumpista de "Hacer grande nuevamente a Estados Unidos" (*Make America Great Again)*.

China está aventajando al saliente hegemón en materia económica, comercial y tecnológica. Todavía va por detrás en el terreno militar, pero Estados Unidos se está transformando en un tigre de papel, que no puede ganar las guerras que empieza ni concretar la "construcción de naciones" que se propone (Merino y Narodowski, 2019; Morgenfeld y Aparicio Ramírez, 2021). En este capítulo se abordarán los cambios sistémicos en el siglo XXI, con el declive relativo del poder global estadounidense, la amenaza militar (provocando a Rusia mediante la OTAN y a China con Taiwán) y cómo impactaron en la relación con Nuestra América, que vivió un ciclo de insubordinación política, ampliando los márgenes de autonomía respecto a Washington, lo cual obligó a un abandono, el menos retórico, de la doctrina Monroe, durante la segunda presidencia de Obama, aunque luego fue reivindicada por la Administración Trump.

BUSH, EL PROYECTO DEL ALCA Y LA DERROTA IMPERIAL

Al inicio del siglo XXI, Estados Unidos, pese a ser la principal potencia mundial, se encontraba en una situación crítica y en una encrucijada. Por eso necesitaba aprobar en 2005 el estratégico proyecto del ALCA. No iba a poder seguir financiando indefinidamente su déficit comercial vía endeudamiento. Su balanza comercial se deterioraba. Mientras que hacia 1980 el saldo de la misma era negativo por un monto de casi 36 mil millones de dólares, hacia el 2000 este déficit superaba la astronómica cifra de 450 mil millones de dólares. Cuatro

años más tarde, cuando debía instrumentarse el ALCA, pasaba los 700 mil millones de dólares (Morgenfeld, 2006).

A esto debía sumársele un déficit fiscal alarmante, que en 2002, 2003 y 2004 osciló entre un 4 y un 4,6% anual. El presupuesto para el 2005 tenía previsto un déficit fiscal récord de 521 mil millones de dólares –5% del PBI–, la mayor parte del cual se utilizó para financiar la campaña militar en Irak. La tendencia persistió y se profundizó. A principios de octubre de 2005, el Senado estadounidense aprobó un presupuesto militar para 2006 de 445 mil millones de dólares, incorporando 50 mil millones más para las operaciones militares directas en Afganistán e Irak.

El creciente endeudamiento empezaba a preocupar hasta a los más optimistas. En octubre de 2004 la deuda pública había traspasado el límite permitido legalmente, llegando a los 7,4 billones de dólares. En 2000, la suma de las deudas privadas y públicas de Estados Unidos alcanzaba la suma de 29 billones de dólares –7,4 de deuda pública; 7 de deuda de los hogares y 14 de deuda de las empresas– (Toussaint, 2004). En 2005 algunos indicadores económicos sumaban mayor incertidumbre a la situación recién descrita. La persistente suba del petróleo alentó el incremento de precios y en septiembre, según datos del Departamento del Trabajo, la inflación mensual fue la más alta desde 1980. A este crítico contexto económico se sumaba una situación social cada vez más compleja. Desde la asunción de Bush y hasta mediados de 2005, cerca de 3 millones de estadounidenses perdieron sus trabajos. Al mismo tiempo, más de 40 millones de personas carecían de seguro médico, el sistema de pensiones sufría cada vez más recortes y el mercado laboral estaba crecientemente flexibilizado. El cuadro era aún más desolador si tenemos en cuenta los escándalos financieros de principios del siglo XXI, que pusieron un cono de sombra sobre los análisis optimistas que hablaban de una recuperación de la "locomotora" del capitalismo mundial. Los fraudes por miles de millones de dólares afectaron a poderosos grupos como WorldCom, el Citigroup, Enron, Duke Energy, J.P. Morgan y Halliburton, entre otros. A esto debían sumársele los despidos de miles de trabajadores anunciados a finales de 2005 por Ford y General Motors.

Dentro de este complejo panorama, el tema comercial era crucial. La necesidad de ampliar las exportaciones para empezar a revertir el creciente déficit comercial estadounidense estaba fuera de toda duda. Como declaró Robert Zoellick, el entonces representante comercial de Estados Unidos y principal negociador a favor del ALCA, "el segundo mandato de George Bush planteará una voz clara. Llevaremos el libre comercio [como lo entiende Washington, cabe aclarar] a todo el

mundo, abriremos mercados, en especial tras nuestra victoria en estas elecciones" (Morgenfeld, 2006, p. 33).

El ALCA respondió a una necesidad del capital más concentrado. En caso de que ese acuerdo de libre comercio se hubiera concretado, hubiera sido un impulso para el proceso de concentración y centralización ya existente, en el cual Estados Unidos era protagonista a nivel mundial. Hacia principios del siglo XXI, aproximadamente el 90% de las 500 principales empresas del mundo estaban situadas en Estados Unidos, Europa Occidental y Japón; de las 10 principales, 9 eran estadounidenses; de las 100 más importantes, 57 eran de ese país (Morgenfeld, 2006). Con el desarrollo desigual y asimétrico que existía en América, la profundización del libre comercio solo hubiera permitido el avance del capital más concentrado sobre capitales menores y sobre el trabajo, que se hubiera visto en peores condiciones objetivas para pelear por sus derechos.

La política económica impulsada por Estados Unidos pretendió, en América Latina, limitar el papel de los mercados internos y de los productores domésticos, desregular sus economías, quitar las tarifas "proteccionistas" para asegurar el libre desembarco de productos y capitales estadounidenses y reducir el costo de fuerza de trabajo local. Todo esto, por cierto, hubiera permitido explotar en mejores condiciones a los trabajadores latinoamericanos y también a los estadounidenses.

En 2005 debía haberse aprobado el mayor proyecto estratégico de Estados Unidos para consolidar su hegemonía regional. Sin embargo, fue en Mar del Plata, sede de la IV Cumbre de las Américas, donde esa iniciativa fue enterrada para siempre. El ALCA respondía a la necesidad de Estados Unidos de ejercer un dominio más acabado. Para lograr consolidar su amplio *patio trasero*, precisaba avanzar en el viejo proyecto de unión aduanera y, fundamentalmente, obturar cualquier proceso de integración alternativa como el Mercosur o el Pacto Andino. No es casual que el ALCA fuera lanzado en el marco del *Consenso de Washington* (1989) y cuando Brasil y Argentina, los *gigantes* del sur, estaban iniciando un proyecto de unión sudamericana. El ascenso de Hugo Chávez en Venezuela, su radicalización política y su insistencia en retomar el viejo proyecto de Bolívar, a partir de la propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encendieron una luz de alarma en el gobierno estadounidense. Más aún cuando, en la XV Cumbre Iberoamericana (2005), se anunció la futura incorporación de Venezuela como quinto miembro pleno del Mercosur. Como en los últimos dos siglos, la capacidad de Estados Unidos para establecer un dominio sobre América Latina dependía de que no se constituyera una integración

regional independiente y autónoma de los mandatos de la potencia del norte. El ALCA hubiera sido un instrumento fundamental para abortar esa alternativa y para aislar a Venezuela y Cuba, consolidando la dependencia de los países latinoamericanos.

Después del traspié en Mar del Plata, las causas de cuya derrota analizaremos más adelante, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales, negociados en forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero América Latina pareció darse un nuevo objetivo: retomar la siempre postergada integración regional, por fuera del mandato y control de Washington.

OBAMA Y EL ABANDONO RETÓRICO DE LA DOCTRINA MONROE

En 2009, Barack Obama, crítico de la invasión a Irak, derrotó a Hillary Clinton en las primarias del Partido Demócrata y luego al candidato republicano, y llegó a la Casa Blanca con la promesa de impulsar un giro en la política exterior de su país, en particular hacia América Latina y el Caribe, región en la que su antecesor, George W. Bush (2001-2009), había sido ampliamente repudiado en el contexto de la primera oleada de gobiernos progresistas, nacional-populares y de izquierda. Sin embargo, más rápido que tarde, las expectativas que había generado el primer presidente afroamericano se vieron defraudadas: continuó la militarización (mantuvo la IV Flota del Comando Sur y la cárcel de Guantánamo, instauró nuevas bases militares y siguió adelante con la *guerra contra las drogas*), el injerencismo (golpes de nuevo tipo en Honduras y Paraguay, intentos de desestabilización en Venezuela, Ecuador y Bolivia), espionaje contra gobiernos como el de Brasil (denunciado por Edward Snowden) y agresivas políticas hacia Cuba (bloqueo económico, comercial y financiero, boicot a su inclusión en las Cumbres de las Américas, financiamiento de grupos opositores, campañas políticas e ideológicas contra la isla). Nuestra América, en tanto, avanzó en la coordinación y cooperación políticas y en la integración regional y profundizó los vínculos con potencias extrahemisféricas, como China y Rusia, disminuyendo la subordinación a Estados Unidos (Castillo Fernández y Gandásegui, 2012).

En su segundo mandato (2013-2017), Obama decidió modificar parcialmente su estrategia[1] y avanzar en una nueva ofensiva

1 Hasta representantes del *establishment*, como Oppenheimer (2012), le exigían a Obama que mirara más hacia el sur. Véanse, también, Armony (2014) y Tokatlian (2013a; 2013b).

estadounidense en América Latina y el Caribe con las dos facetas habituales: concesiones y promesas, por un lado, y presiones y agresiones, por el otro.[2]

"La doctrina Monroe ha terminado", sostuvo el secretario de Estado de Barack Obama, John Kerry, el 18 de noviembre de 2013, ante embajadores del continente en la sede de la OEA. Y agregó: "La relación que buscamos (…) no es una declaración de Estados Unidos de cuándo y cómo intervendrá en los asuntos de Estados americanos, es sobre todos los Estados viéndonos como iguales, compartiendo responsabilidad y cooperando en asuntos de seguridad" (OAS, 2013). Ese discurso se inscribía en la estrategia que ensayó Obama en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago (2009) –"buscamos una relación entre iguales con los países de la región"– y procuraba también morigerar los efectos negativos que tuvieron las declaraciones de Kerry del 17 de abril de 2013, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, cuando se refirió ofensivamente a la región como el *patio trasero* estadounidense, y el espionaje masivo de su gobierno contra líderes regionales como Evo Morales y Dilma Rousseff. Frente a una América Latina que avanzaba –aunque con dificultades– en la construcción de una integración alternativa, impulsando nuevas instituciones como la UNASUR y la CELAC, y ante la creciente presencia de diversos actores extra hemisféricos, Washington intentaba reposicionarse en una región estratégica para su proyección imperial.

La histórica distensión con Cuba anunciada en diciembre de 2014 convivió con un nuevo ataque contra Venezuela –mediante una orden ejecutiva que, a partir de marzo de 2015, caracterizó a ese país como un "peligro para la seguridad nacional estadounidense"–. En sus últimos meses como presidente, Obama intensificó la ofensiva de Estados Unidos para recuperar el liderazgo regional. Si al inicio de la posguerra fría la hegemonía estadounidense parecía consolidada, en los primeros años de este nuevo siglo debió enfrentar tanto los proyectos de cooperación política e integración alternativa que impulsaron los llamados gobiernos progresistas, como la competencia china, que se transformó en un socio comercial y financiero indispensable para muchos países. Luego, sin embargo, la crisis internacional afectó el precio de los *commodities*, generando estancamiento y recesión en la región, tras una década de acelerado crecimiento. En marzo de 2013, con la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez, se ralentizó además el proceso de cooperación e integración alternativas. Estos cambios económicos y políticos impulsaron a Estados Unidos

2 Véanse, entre otros, Ayerbe (2012); Castillo Fernández y Gandásegui (2012); Suárez Salazar y García Lorenzo (2008).

a intentar consolidar la hegemonía en el *patio trasero*, alentando la restauración conservadora que impulsaron las derechas vernáculas desde 2015.[3]

Coincidimos con el analista cubano Luis Suárez Salazar, quien señala que, en sus ocho años como presidente, Obama tuvo dos objetivos centrales en relación con América Latina:

> 1.- Desestabilizar y, donde y cuando le resultó posible, derrocar por medios predominantemente "institucionales" a aquellos gobiernos latinoamericanos y caribeños genéricamente calificados como "antiestadounidenses". […] 2.- Restaurar o fortalecer, según el caso, su multifacética dominación neocolonial sobre México, sobre todos los Estados nacionales ubicados en el istmo centroamericano, al igual que en el Caribe insular y continental (Belice, la República Cooperativa de Guyana y Surinam) con vistas a preservar su control sobre los recursos naturales y los bienes públicos (como el agua y la biodiversidad), al igual que sobre los diversos espacios geoestratégicos existentes en el Gran Caribe: el Golfo de México, los estrechos de la Florida y Yucatán, el Paso de los Vientos, el Canal de Panamá, el canal de la Mona y las diversas rutas aéreas, marítimas y terrestres que sirven para transitar entre el Sur y el Norte del continente americano, así como entre los océanos Atlántico y Pacífico (Suárez Salazar, 2017).

Los últimos meses de Obama en la Casa Blanca fueron parcialmente favorables a los objetivos de Estados Unidos: se produjeron retrocesos de los llamados gobiernos progresistas, al mismo tiempo que Washington incrementó su presencia regional, lo cual se materializó en una gira muy significativa realizada en su último año de gobierno.

La visita de Obama a Cuba y Argentina, en marzo del 2016, respondió a distintos objetivos, el principal de carácter geoestratégico. Para reposicionarse en la región, el gobierno de Estados Unidos procuraba debilitar a los países bolivarianos y también limar las iniciativas autónomas que había impulsado el eje Brasil-Argentina. Apostaba a un realineamiento del continente y buscaba debilitar las iniciativas de coordinación y cooperación política, como la UNASUR y la CELAC, reposicionando a la OEA, históricamente funcional a los intereses del Departamento de Estado y liderada por Luis Almagro, una pieza clave en la ofensiva regional, que entre otras cosas validó el golpe de Estado en Bolivia en 2019.

El triunfo de Macri en Argentina, en el balotaje de noviembre de 2015, alentó la restauración conservadora en Nuestra América, que

---

3 Para un balance de las relaciones interamericanas durante los años de Obama, véase los múltiples trabajos compilados en Gandásegui (2017).

continuó con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela (diciembre de 2015), el traspié de Evo Morales en su intento de habilitar una nueva reelección en Bolivia (febrero de 2016) y la ofensiva destituyente contra el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil, concretada luego con su separación del cargo para ungir al ilegítimo Michel Temer. Obama buscó impulsar a Macri como un líder que terminara de inclinar el tablero político regional, atacando a los adversarios de Washington, como lo hizo el presidente argentino cuando acusó a Venezuela, en múltiples oportunidades –entre ellas, en la Cumbre presidencial del G20 realizada en Hamburgo en julio de 2016–, de no respetar los derechos humanos. Esta situación de avance parcial, pero sin consolidación, de las distintas variantes de la derecha neoliberal, llevó a una suerte de *empate hegemónico* en la región.[4]

Con la visita de Obama, entonces, la Casa Blanca procuró transformar a la Argentina, que tantas veces en la historia había dificultado sus proyectos hegemónicos a nivel continental, en el nuevo aliado que legitimara el avance de las derechas en la región. El entonces mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva época, el ejemplo a imitar (Morgenfeld, 2018). Además, en febrero del 2016, Estados Unidos había firmado el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), que incluía a tres países latinoamericanos –México, Perú y Chile–, pero al que aspiraban a sumar a otros –Colombia, Argentina–. El por entonces previsible triunfo de Hillary Clinton, la candidata de Obama en las elecciones presidenciales de noviembre de 2016, parecía garantizar la continuidad de esa política y allanar el camino para esa estrategia restauradora. Pero el resultado del proceso electoral en Estados Unidos modificó esas previsiones.

TRUMP Y LA REIVINDICACIÓN DE LA DOCTRINA MONROE

Desde que asumió, Trump procuró, con una estrategia en parte distinta a la de sus antecesores, restablecer el poder de Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Apeló más al *hard* que al *soft power*, reivindicó nuevamente la doctrina Monroe y optó por privilegiar los vínculos bilaterales, en detrimento de las instancias multilaterales. Para

4 "El resultado es que América Latina se encuentra paralizada en un 'empate hegemónico', según la definición clásica de Juan Carlos Portantiero: una situación en la que dos fuerzas en disputa tienen suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por la otra, pero ninguna logra reunir los recursos necesarios para asumir por sí sola el liderazgo. En suma, ningún grupo asume la dirección política del país en el sentido gramsciano de la expresión; ninguno puede presentar sus intereses como los intereses de toda la sociedad y formar un bloque histórico que modele un sentido común que la oriente en una dirección determinada" (Natanson, 2017, p. 2).

atacar a los países no alineados, en especial a Cuba y a Venezuela, Trump buscó subordinar a los gobiernos neoliberales, que a su vez quedaron descolocados por su prédica proteccionista y crítica a la globalización neoliberal que impulsó Estados Unidos desde la década del setenta (Castorena, Gandásegui y Morgenfeld, 2018; Gandásegui y Preciado Coronado, 2018).

Más allá de su desdén hacia los latinos y las agresivas declaraciones contra Cuba y Venezuela, en sus primeros doce meses en la Casa Blanca Trump no había clarificado su política hacia América Latina y el Caribe. Con su discurso en Texas, el 1 de febrero de 2018, antes de su primera gira por la región, el entonces secretario de Estado Rex Tillerson propuso una reafirmación de la doctrina Monroe. En forma cínica, se refirió a las actitudes imperiales de China y Rusia, retomó la anacrónica retórica paternalista –que supone que Estados Unidos debe enseñarnos a construir sistemas políticos democráticos– y procuró comprometer a los gobiernos derechistas en su ataque contra los países bolivarianos:

> América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo pretenden beneficiarse a sí mismas. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio. La presencia cada vez mayor de Rusia en la región también es alarmante, pues sigue vendiendo armas y equipos militares a regímenes hostiles que no comparten ni respetan valores democráticos (citado en Lissardy, 2018).

Tras su extenso discurso, en una sesión de preguntas con académicos de esa universidad, reivindicó la doctrina que el exsecretario de Estado John Kerry había dado por muerta en 2013: "En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces" (Alonso Lugo, 2018).

El anacrónico discurso de Tillerson, con un claro sesgo injerencista, pudo tener acogida en los gobiernos ultraderechistas, como el de Bolsonaro, que tienen afinidad ideológica con esa retórica más propia de la Guerra Fría y que permanentemente esgrimen el modelo político y económico estadounidense como el que hay que imitar, pero no entre los pueblos, que rechazan la prédica y prácticas xenófobas y antilatinas del trumpismo. Reafirma una *tradición* secular, pero a la vez le imprime un tono y un estilo que genera urticantes polémicas. Por ejemplo, cuando en una reunión con legisladores en la que discutía la reforma migratoria, el 12 de enero de 2018, Trump se refirió a El Salvador y Haití, además de otros países africanos, como "países de mierda", esto produjo una crisis diplomática y quejas de múltiples políticos dentro y fuera de Estados Unidos.

En los meses siguientes, Trump debía concretar su primera visita a la región, pero volvió a imponerse lo imprevisto. Iba a asistir a la VIII Cumbre de las Américas (Lima, 13 y 14 de abril de 2018), pero solo tres días antes del inicio de la misma canceló su participación. Al mismo tiempo que en la capital peruana se realizaba la gala de recepción de los mandatarios participantes, Trump convocó a una conferencia de prensa en la que anunció que en ese momento estaba bombardeando Damasco, la capital siria.

Si en sus primeros meses al frente de la Casa Blanca Trump confirmó su afán disruptivo para el orden neoliberal, en su segundo año profundizó los conflictos: quebró la cumbre del G7 realizada en Canadá el 8 y 9 de junio, decidió la salida de Estados Unidos del acuerdo nuclear con Irán, trasladó la embajada estadounidense de Israel a Jerusalén y aceleró la guerra comercial con China y la Unión Europea.

Tras el reemplazo de Tillerson por Mike Pompeo y el nombramiento de John Bolton como asesor de Seguridad Nacional, los halcones ganaron peso en la Casa Blanca y profundizaron la política agresiva e injerencista contra Venezuela, Cuba y Nicaragua (Morgenfeld y Aparicio, 2021).

En este contexto crítico, alinearse con alguien como Trump pareció tener un costo para las derechas latinoamericanas. Enfrentado por mujeres, inmigrantes, afroamericanos, latinos, musulmanes, estudiantes, ecologistas, sindicatos, organismos de derechos humanos y la izquierda en Estados Unidos, tenía una pésima imagen en el exterior. En los primeros días de 2018, por ejemplo, tuvo que suspender la proyectada visita a Londres, ante la alternativa de tener que enfrentar masivas movilizaciones de repudio a su presencia, y se vio envuelto en un escándalo diplomático internacional cuando se filtraron sus insultos a inmigrantes de distintos países africanos y americanos.

En marzo de 2018 Trump anunció la suba de aranceles a las importaciones de acero (25%) y aluminio (10%), sentando un precedente para lo que podría derivar en una cada vez más probable guerra comercial a escala global (Krugman, 2018). El 6 de marzo renunció Gary Cohn como jefe de asesores económicos, privando a la Casa Blanca de un referente del *establishment* pro libre comercio, tras lo cual se profundizó la "guerra comercial" con China, con consecuencias económicas muy negativas para América Latina.

En los meses siguientes, la administración Trump avanzó en su ofensiva contra los gobiernos latinoamericanos no alineados. Ya como funcionario, en noviembre de 2018, Bolton planteó la existencia de un nuevo eje del mal, la troika de la tiranía o el triángulo del terror: Cuba, Venezuela y Nicaragua. En abril de 2019, la Administración Trump resolvió endurecer las sanciones contra estos países. Bolton

anunció estas sanciones en un airado discurso en Miami, en el que calificó despectivamente a sus presidentes como "los tres chiflados del socialismo". Hablándoles a veteranos de guerra que combatieron en la invasión de la Bahía de Cochinos, Cuba, en 1961, para derrocar a Fidel Castro, señaló: "Bajo este Gobierno, no arrojamos salvavidas a dictadores: se los quitamos. […] Hoy proclamamos con orgullo y en voz alta que la doctrina Monroe está viva y goza de buena salud" (*Infobae*, 17 de abril de 2019).

Entre muchas otras acciones de injerencia, Estados Unidos estuvo detrás del intento de golpe del 30 de abril de 2019 contra Venezuela, que no tuvo nada que ver con defender la democracia, la libertad ni los derechos humanos, sino con controlar el petróleo y recuperar la hegemonía en su *patio trasero*, no solo en detrimento de la creciente influencia de China y Rusia, sino también de la coordinación y cooperación política que supo darse Nuestra América a principios del siglo XXI.

BIDEN Y LA FRUSTRADA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 2022

Cuando asumió, en enero de 2021, el demócrata Joe Biden imaginó que la IX Cumbre de las Américas, que originalmente se iba a concretar en el primer cuatrimestre de ese año, sería el ámbito ideal para el relanzamiento de las relaciones con América Latina y el Caribe luego del rechazo cosechado por Trump. Sin embargo, el cónclave de Los Ángeles resultó en un fracaso político para la Casa Blanca. Nuestra América, en tanto, se encontró ante una nueva oportunidad para relanzar la coordinación política regional y unificar una estrategia emancipatoria, en el marco de la derrota electoral de gobiernos derechistas aliados a Washington.

Biden, como representante de la fracción globalista de la clase dominante estadounidense, asumió el intento –infructuoso– de revertir la crisis de hegemonía estadounidense. Desde el inicio de su gobierno procuró recomponer el alicaído multilateralismo unipolar, a diferencia de Trump, que había promovido el unilateralismo unipolar, desdeñando los ámbitos multilaterales como la ONU, la OEA o el G20. Por eso, ni bien asumió, el demócrata declaró pomposamente que "Estados Unidos estaba de vuelta". La IX Cumbre de las Américas, insinuaba, sería el escenario perfecto para relanzar el vínculo con América Latina y el Caribe, así como lo había hecho Obama en la Cumbre de Trinidad y Tobago en 2009, pocos meses después de llegar a la Casa Blanca, luego del traspié que había significado el NO al ALCA en Mar del Plata cuatro años antes. Justamente, Biden se jactaba de haber visitado dieciséis veces la región durante sus ocho años como vice de Obama, a diferencia de Trump que no viajó al sur del Río Bravo en todo su

mandato, salvo para la fugaz visita a Buenos Aires el 30 de noviembre de 2018, para asistir a la Cumbre presidencial del G20.

Sin embargo, la esperada reunión de Los Ángeles se concretó en un momento muy inoportuno para Estados Unidos, luego del bochornoso retiro de Afganistán en 2021, que implicó una humillación para el imperio tras dos décadas de ocupación de ese país (que se suma a la incapacidad de haber concretado la caída de los gobiernos de Venezuela y Siria, hostigados de todas las formas posibles). A la crisis global que profundizó la pandemia se le sumó la guerra en Ucrania, luego de que Rusia reaccionara ante la creciente presión de la OTAN y decidiera una intervención militar, el 24 de febrero de 2022. Esta coyuntura disparó los problemas económicos internos en Estados Unidos (la mayor inflación en 40 años obligó a la Reserva Federal a subir las tasas de interés, alentando un enfriamiento de la economía) y el acelerado deterioro de la imagen del gobierno demócrata, cuyo partido perdió el control de la Cámara de Representantes en las elecciones de medio término de noviembre de 2022.

Intentando un delicado equilibrio entre necesidades internas y externas, Biden cedió a las presiones del senador republicano Marco Rubio, del senador demócrata Bob Martínez y el presidente del BID, el trumpista Mauricio Claver-Carone, y resolvió que solo invitaría a los líderes "elegidos democráticamente", excluyendo a los mandatarios de Cuba (había vuelto a las Cumbres de las Américas en 2015), Venezuela (había sido excluida en la de Lima) y Nicaragua. El mantener la política de Trump de asediar a la llamada "troika del mal" desató un vendaval político en el continente y signó la suerte de la cumbre. Además, Estados Unidos, en términos económicos, no tiene casi nada para ofrecer a la región, frente a una China que avanza imparablemente como socio comercial, prestamista e inversionista en todo el continente. Washington pretende que los países latinoamericanos se le subordinen en su disputa global con Pekín y Moscú, pero, a diferencia de lo que ocurrió en los años noventa del siglo XX, ya no tiene ni un proyecto (el ALCA o luego el Tratado Transpacífico) ni el peso económico que ostentaba hace algunos años.

Cuando el 2 de mayo de 2022 el subsecretario de Estado Brian Nichols reiteró que los gobiernos que "no respetan la carta democrática" no serían invitados, se le plantó a Estados Unidos el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien tras visitar Cuba declaró que no viajaría a Los Ángeles si se imponían restricciones a la participación de países soberanos. Pronto lo secundaron los integrantes de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el presidente boliviano Luis Arce y la presidenta hondureña Xiomara Castro. A partir de ese momento, y frente a la posibilidad de que la cumbre no se

realizara, la Administración Biden se vio obligada a realizar intensas gestiones diplomáticas, incluidos los viajes de la primera dama Jill Biden (visitó Ecuador, Costa Rica y Panamá) y del exsenador Chris Dodd (asesor especial del presidente para la Cumbre), para evitar que el boicot la hiciera naufragar. Logró que Bolsonaro finalmente viajara –a cambio de una reunión bilateral con su par estadounidense– y comprometió la asistencia de Gabriel Boric y Alberto Fernández, quienes, si bien criticaron la decisión del Departamento de Estado, no se plegaron a AMLO. El 27 de mayo, en tanto, los jefes de Estado del ALBA-TCP –alianza creada en 2004 como proyecto alternativo al ALCA– se reunieron en La Habana para repudiar las exclusiones y enviar un mensaje a Estados Unidos.

Ante la ausencia de muchos mandatarios de la región (finalmente solo terminaron asistiendo 23 de 35, resultando la edición de la cumbre con más faltazos a nivel presidencial), la participación o no de Alberto Fernández cobraba especial relevancia. Si se unía a AMLO, a Luis Arce y a Xiomara Castro, quienes cumplieron su palabra y no viajaron a Los Ángeles, el golpe a la Cumbre hubiera sido letal (también faltaron, por otros motivos, los gobiernos derechistas de Guatemala y El Salvador, que eran fundamentales porque junto con México son claves para resolver la crisis migratoria que preocupa a la Casa Blanca). En los días previos, el presidente argentino subió el tono de las críticas a Estados Unidos. Sin embargo, tras el llamado telefónico de Biden y la promesa de una visita a la Casa Blanca, el presidente argentino anunció que asistiría a la Cumbre, rompiendo en los hechos la sintonía diplomática que se venía cultivando con México desde la formación del Grupo de Puebla y que fue importante, por ejemplo, para lograr la salida con vida de Evo Morales y Álvaro García Linera tras el golpe de Estado en Bolivia en 2019.

De todas maneras, y si bien viajó a Los Ángeles, el tono del discurso de Alberto Fernández, como presidente pro témpore de la CELAC, fue extremadamente duro. Señaló que el país anfitrión no podía ejercer el derecho de admisión, pidió reemplazar a Luis Almagro en la OEA por su apoyo al golpe contra Evo ("se ha utilizado a la OEA como un gendarme que facilitó un golpe de Estado en Bolivia") y reclamó que la dirección del BID debía volver a manos de un latinoamericano. También llevó el reclamo por la soberanía de Malvinas: criticó que el logo de las Cumbre no las incluyera. Además, invitó a Biden a la Cumbre de la CELAC en Argentina –en ese momento prevista para diciembre de 2022, que finalmente se realizó en enero de 2023–, dando a entender que es necesario articular regionalmente para desde allí plantear unificadamente un diálogo o negociación con Estados Unidos.

Las múltiples ausencias, más los discursos críticos –especialmente el del canciller mexicano, quién sí viajó a Los Ángeles–, el escrache contra el golpista Luis Almagro el martes 7 de junio –repudiado como "asesino", "mentiroso" y "títere de Washington"–, la Cumbre de los Pueblos y la movilización callejera en contra de las exclusiones muestran que Estados Unidos ya no puede imponer su voluntad como antes. El problema es que falta desplegar una estrategia regional articulada y recuperar la iniciativa. La UNASUR, convaleciente luego del retiro de los gobiernos derechistas alineados con Estados Unidos durante la llamada restauración conservadora, y la CELAC podrían ser un ámbito para avanzar hacia una mayor coordinación política e integración regional.

El viernes 10 de junio, Biden cerraba el encuentro de presidentes con la firma de la Declaración de Los Ángeles y algunas limitadísimas promesas de ayuda económica para contener a los migrantes y ampliar a veinte mil los refugiados anuales que aceptará Estados Unidos. En realidad, hay una militarización de la problemática, ya que Estados Unidos pretende sumar a México y Colombia como aliados principales extra-OTAN, o sea, subordinarlos a la estrategia de Washington contra los otros polos de poder global. En el discurso oficial aparecieron las habituales apelaciones a la democracia, la seguridad hemisférica, el libre mercado, los derechos humanos y la inversión privada. Sin embargo, esta vez, Estados Unidos fracasó en imponer el dominio paternalista que se desprende de la doctrina Monroe.

El traspié no solo ocurrió a nivel gubernamental, sino que, por abajo, y en estrecha relación con las luchas que hicieron retroceder a los gobiernos neoliberales desde 2018, crece también la articulación de las resistencias, como se vio en la Contracumbre de los Pueblos realizada en Los Ángeles. En Ciudad de México, esa misma semana, miles de académicos y activistas se reunieron en la Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales para pensar y debatir cómo construir ese otro mundo posible. El mismo día que cerraba el cónclave de mandatarios en Estados Unidos, más de cien mil personas colmaron el Zócalo de la capital azteca para escuchar al cubano Silvio Rodríguez, en el más que simbólico cierre del evento organizado por CLACSO. Como señaló Álvaro García Linera, en una entrevista desde México:

> Hay, de América Latina hacia Estados Unidos, pérdida de miedo y hasta falta de respeto ante el poderoso. Se ha desvanecido la idolatría y sumisión voluntaria de las élites políticas hacia lo norteamericano. Era una especie de cadena mental que te amarraba a mover tu cabeza siempre diciendo sí a lo que decía Estados Unidos. Ahora no lo oyes. Te vas. No vienes. Dices lo que quieras. Los otros nos desprecian y nosotros les hemos perdido el respeto. México ha liderado este divorcio (Hernández Navarro, 2022).

El fracaso de la puesta en escena estadounidense en Los Ángeles abre grandes oportunidades. El contexto político regional es, además, más que oportuno por la derrota electoral que sufrieron gobiernos alineados a la estrategia imperial. Desde 2018, se impusieron AMLO en México, Alberto Fernández en Argentina, Luis Arce en Bolivia, Pedro Castillo en Perú, Xiomara Castro en Honduras, Gabriel Boric en Chile y Gustavo Petro en Colombia. La histórica derrota del uribismo en este último país, que actuaba como el reaseguro militar del Comando Sur en la región, implica una novedad histórica. Poco después, Lula triunfó sobre Bolsonaro, confirmando esa tendencia política regional iniciada cuatro años atrás. Falta, ahora, que las fuerzas políticas y sociales progresistas, de izquierda y nacional-populares vuelvan a poner en el horizonte de sus luchas el proyecto de la Patria Grande. Para reimpulsar el multipolarismo multipolar y ampliar los márgenes de autonomía de Nuestra América, que bajo la dominación imperial sigue siendo la región más desigual del mundo, con más de 200 millones de pobres según Naciones Unidas.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Como ocurrió en todo el siglo XX, en el actual conviven los ofrecimientos –acuerdos de libre comercio, inversiones, asistencia financiera–, con las amenazas para quienes confronten con los intereses de Washington: red de bases militares de nuevo tipo, desestabilización de los gobiernos bolivarianos, espionaje contra presidentes latinoamericanos, presión a través de las grandes corporaciones de prensa, financiamiento a grupos opositores a través de diversas ONG, quita de beneficios comerciales. A principios del milenio hubo una ofensiva imperial a nivel global, que tuvo su correlato en Nuestra América. En 2005 estaba prevista la entrada en vigencia del mayor proyecto estratégico de Estados Unidos para consolidar su hegemonía regional: el ALCA. Sin embargo, fue en Mar del Plata, sede de la IV Cumbre de las Américas, donde esa iniciativa fue enterrada para siempre.

Después del traspié en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los TLC bilaterales, negociados en forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero América Latina pareció darse un nuevo objetivo: avanzar en la siempre postergada integración regional, por fuera del mandato y control de Washington.

Sin embargo, surgieron nuevos peligros. Avanzó la Alianza del Pacífico –tres de cuyos países habían confluido en 2016 en el TPP, un resabio del ALCA impulsado por Estados Unidos y gobiernos aliados–, con una impronta neoliberal. Por otra parte, algunos gobiernos de la

Unión Europea insistieron con un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, y encontraron interlocutores en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, poniendo en peligro la propia viabilidad del bloque del sur. Asimismo, China negoció acuerdos económicos bilaterales con los países de la región, profundizando un esquema extractivista que, históricamente, ahondó la dependencia regional.

La histórica estrategia de fragmentar la unidad latinoamericana, aún vigente, enfrenta serios desafíos. El surgimiento del ALBA-TCP, como proyecto de integración alternativa, y luego de la UNASUR y de la CELAC, como herramientas de coordinación y concertación política entre los países de Nuestra América, representaron manifestaciones de la menguante hegemonía estadounidense. Superar la concepción posibilista del *realismo periférico*, renuente a confrontar con la principal potencia por los costos económicos que supuestamente acarrearía, es el desafío principal de las clases populares de los países de la región. Es hora de concebir otro tipo de integración, inspirada en los ideales bolivarianos, pero pensada como estrategia de real autonomía e independencia, en el camino hacia la construcción de otro orden socioeconómico a nivel mundial. Si en su segundo mandato Obama ensayó un abandono al menos retórico de la *doctrina Monroe* –como parte de su estrategia de distensión con Cuba y para contrarrestar la pérdida de influencia por el avance de la cooperación y coordinación políticas a nivel regional y los mayores vínculos económicos y políticos con actores extrahemisféricos como China–, con Trump volvió a reivindicarse explícitamente y prevaleció una estrategia unilateral.

Tras su derrota y la vuelta de los demócratas, a pesar de que muchos analistas auguraban un retorno a la estrategia de Obama, lo cierto es que no se retomó la línea de distensión con Cuba e incluso se excluyó a ese país, junto con Venezuela y Nicaragua, de la Cumbre de las Américas de Los Ángeles, provocando la queja de muchos gobiernos de la región. Biden intentó aprovechar el impacto negativo que la crisis económica internacional tiene en la región y el peso que Estados Unidos sigue ostentando en los organismos multilaterales de crédito, como el FMI y el BID, para subordinar a los gobiernos que no quieren disciplinarse. El caso de Alberto Fernández, quien fue recibido en el Salón Oval de la Casa Blanca en marzo de 2023, parece una muestra de esta táctica. El auxilio financiero a la Argentina solo se concretaría tras las críticas a Rusia por su intervención en Ucrania y el freno o la ralentización de proyectos estratégicos chinos en el país, como la construcción de una nueva central atómica, el control de la hidrovía Paraná-Paraguay o el llamado a licitación del 5G.

LAS RESPUESTAS DESDE NUESTRA AMÉRICA EN LOS SIGLOS XIX Y XX

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es exponer algunas de las respuestas que emergieron desde Nuestra América a la doctrina Monroe en momentos específicos. Debido a que usualmente se realza el avance de Estados Unidos en el dominio de una región que consideró tempranamente como propia, elegimos determinados procesos en los que puede vislumbrarse cómo se reaccionó ante la doctrina a lo largo de los últimos doscientos años. Veremos cómo el proyecto de Bolívar no debe ubicarse dentro de la genealogía que luego impuso el panamericanismo que promovió Estados Unidos en el último cuarto del siglo XIX, ya que el líder latinoamericano se oponía a la participación de ese país en el Congreso de Panamá. Analizamos la oposición de Argentina a la unión aduanera y monetaria que promovió el secretario de Estado James Blaine en la década de 1880, más por la orientación europeísta de las clases dominantes de ese país que por una perspectiva antiimperialista o latinoamericanista. Plantearemos cómo la Revolución mexicana y la lucha sandinista fueron dos procesos claves para que se impusiera en los años siguientes el principio de no intervención, aceptado a regañadientes y con límites por Estados Unidos en la VII Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933). Veremos luego cómo los nacionalismos reformistas en las décadas del cuarenta y del cincuenta intentaron avanzar con proyectos

de integración fuera de la órbita de Estados Unidos, aunque con escaso éxito. Repasaremos la manera en que la Revolución cubana marcó un punto de inflexión en las relaciones interamericanas, obligó a renovar la política de Estados Unidos hacia la región y le dio un nuevo significado a la doctrina Monroe. Analizaremos cómo el apoyo de Estados Unidos a las dictaduras del Cono Sur y al Plan Cóndor fue parte de una articulación contrarrevolucionaria que suponía que la seguridad nacional de Estados Unidos dependía de que las fuerzas armadas latinoamericanas, muchos de cuyos miembros fueron entrenados en la Escuela de las Américas, combatieran sin miramientos contra el *peligro rojo*, que supuestamente implicaba la penetración de la Unión Soviética en su *patio trasero*. Luego analizaremos la manera en la cual la guerra de Malvinas implicó la muerte simbólica del TIAR y, finalmente, la imposición del *Consenso de Washington* y el revés que significaron para el dominio estadounidense las resistencias y rebeliones que provocaron un cambio del escenario político en el inicio del nuevo milenio.

EL PROYECTO DE BOLÍVAR Y LA POSICIÓN FRENTE A ESTADOS UNIDOS

Como se analizó en el tercer capítulo, Bolívar impulsó el Congreso de Panamá de 1826 con el objetivo de avanzar en la construcción de la Patria Grande. ¿Cuál era la participación, según Bolívar, que Gran Bretaña y Estados Unidos debían tener en el congreso? No tenía una postura común respecto a los dos gigantes del norte. Mientras que alentaba la participación inglesa, Bolívar era reticente en cuanto a la posibilidad de que se incluyera a Estados Unidos.

En relación al panamericanismo se ha dicho, y no sin fundamento, que Bolívar fue alguna vez opositor a la idea de incorporar a Estados Unidos a la proyectada confederación o liga con asiento en Panamá. En realidad, el genio del Libertador, aún en medio de sus concepciones idealistas y grandiosas, era esencialmente práctico y poco dado a los entusiasmos prematuros. Es sabido que Inglaterra fomentaba y protegía el movimiento por la emancipación de las colonias españolas, mientras Estados Unidos trataba de permanecer neutral. Interesaba al afianzamiento de esa emancipación la protección británica, basada en expectativas comerciales. Bolívar lo comprendía perfectamente y por eso decía al vicepresidente de Colombia, en abril de 1825:

> La federación con los Estados Unidos nos va a comprometer con la Inglaterra, porque los americanos son los únicos rivales de los ingleses con respecto a la América. Haga Ud. examinar bien esta cuestión y yo veré con

> placer su resultado, porque a lo menos podremos desengañarnos, Ud. o yo, de las prevenciones que hemos concebido (Finot, 1937, p. 190).

En otra carta de la misma época añadía: "Repetiré nuevamente que la federación con los Estados Unidos me parece muy peligrosa, porque se van a cruzar nuestros intereses con la Gran Bretaña". Insistía, por último, en octubre del mismo año, con estas razones: "No creo que los americanos deban entrar en el congreso del Istmo: este paso nos costará pesadumbres con los Albinos, aunque toda la administración americana nos sea favorable, como no lo dudo por su buena composición" (Finot, 1937, p. 190).

Para Bolívar era necesaria la protección inglesa, lo cual se explicaba por cuestiones tácticas. La profundización de la relación con la Europa insular permitiría neutralizar a quienes continuaban siendo el principal enemigo de las naciones emancipadas: España y la Santa Alianza de las potencias europeas –que abarcaba a la Francia borbónica, la Rusia zarista y las monarquías de Prusia y Austria–. Además, Bolívar admiraba las instituciones políticas inglesas, a excepción de la monarquía. El aval de Gran Bretaña podía ser un freno para el avance de la restauración reaccionaria de Fernando VII y sus aliados, que intentaban reconstituir el régimen colonial, desmembrado en los años anteriores.

Bolívar pretendía no solo que participara Gran Bretaña en el Congreso de Panamá, sino también que adhiriera a los pactos allí acordados. Esta sería la forma, según su planteo, de lograr el reconocimiento de la independencia por parte de las potencias europeas. Así se lo explicaba a Santander en una carta de junio de 1825:

> *[N]uestra federación americana no puede subsistir, si no la toma bajo su protección la Inglaterra*; por lo mismo no sé si sería muy conveniente, si la convidásemos a una alianza ofensiva y defensiva. Esta alianza no tiene más que un inconveniente y es el de los compromisos en que nos puede meter la política inglesa; pero este inconveniente es eventual y quizás remoto. Yo le opongo a este inconveniente esta reflexión: la existencia es el primer bien y el segundo es el modo de existir; *si nos ligamos a la Inglaterra existiremos y si no nos ligamos nos perderemos infaliblemente*. Luego es preferible el primer caso. Mientras tanto creceremos, nos fortificaremos y seremos verdaderamente naciones para cuando podamos tener compromisos nocivos con nuestra aliada. Entonces nuestra propia fuerza y las relaciones que podamos tomar con otras naciones europeas nos pondrán fuera del alcance de nuestros tutores y aliados (Bolívar, 1947. [El destacado es propio]).

Bolívar advertía sobre los potenciales peligros de aliarse a Gran Bretaña, pero igualmente sostenía esa alternativa como la única posible para garantizar la existencia de las nuevas naciones independientes.[1] Canning aceptó la invitación, y en las instrucciones al "observador" británico Edward J. Dawkins, impartidas en marzo de 1826, se mostró favorable a la Liga Hispanoamericana y contrario a la participación de Estados Unidos, tal como lo había previsto Bolívar.

Bolívar era contrario a incluir al vecino del norte. Sin embargo, el vicepresidente Santander desoyó su recomendación y decidió enviar una invitación al gobierno encabezado por el presidente John Quincy Adams. Este rápidamente la aceptó y dio instrucciones a sus delegados para que evitaran que se avanzara en un congreso que tuviera las atribuciones para decidir sobre las controversias entre los Estados americanos; para impedir que pudieran surgir nuevas colonias europeas en América (de acuerdo con la doctrina Monroe); y para frenar cualquier expedición latinoamericana que tuviera como objetivo liberar a las colonias españolas de Cuba y Puerto Rico, que permanecían bajo control español y a la vez estaban en la mira de Estados Unidos. Previamente, en el Senado estadounidense, que debía aprobar la participación en el Congreso de Panamá, se suscitó una larga discusión sobre si se debía aceptar o no el convite. Quienes manifestaron oposición esgrimieron tres argumentos: el tema de la esclavitud –vigente en Estados Unidos, pero abolida en casi todos los demás países "hispanoamericanos"–; la independencia de Cuba y Puerto Rico, reclamada por los países latinoamericanos y resistida por los sectores anexionistas estadounidenses; y la doctrina Monroe, que algunos países pretendían consagrar como norma de derecho internacional, mientras que el Senado estadounidense planteaba que era una política exterior exclusiva del gobierno de Washington.

El Senado finalmente aprobó el envío de delegados a Panamá, aunque con restricciones. Así expresaba Adams su visión sobre el congreso que se realizaría en el istmo:

> Debe rechazarse toda noción de un consejo anfictiónico investido con poderes para decidir finalmente las controversias entre los Estados Americanos o regular su conducta en cualquier respecto. Semejante consejo podría adaptarse a un número de pequeños Estados, cuya unidad territorial no excediera en conjunto a la superficie del más pequeño de los Estados Americanos. Los intereses complicados y variados que corresponden a las

1 Esta táctica de apoyarse en una potencia para lograr cierta autonomía respecto de otra será, a lo largo del siglo XX, una variante planteada numerosas veces por distintos nacionalismos latinoamericanos.

> naciones de este vasto Continente no pueden confiarse con seguridad a la superintendencia de una sola autoridad legislativa. Pero aun si fuera deseable el establecimiento de semejante tribunal, está fuera de la competencia del Gobierno de los Estados Unidos asentir a él, sin un cambio previo de su constitución.[2]

En las instrucciones impartidas por Adams y Clay se destaca la crítica a la propuesta bolivariana de crear una autoridad que pudiera decidir en última instancia sobre los litigios entre países americanos, o bien que pudiera regular de algún modo las políticas de los Estados americanos, al mismo tiempo que se expresa una clara negativa a incluir la doctrina Monroe en algún tratado, queriendo el Departamento de Estado tener plena autonomía para aplicarla. Preocupaba a Estados Unidos la posibilidad de una unión latinoamericana. De todas maneras, los delegados del gobierno de Washington no pudieron participar en el Congreso de Panamá. El primero, R. Anderson –representante diplomático estadounidense en Bogotá–, porque falleció antes, y el segundo, J. Sergeant, porque no llegó a tiempo (el congreso había sido clausurado antes de su arribo). La ausencia estadounidense contrastó con la participación –como observador– del delegado británico Dawkins, designado por Canning con instrucciones para resaltar que el Congreso tenía que respetar las leyes marítimas inglesas y evitar que se conformase una confederación encabezada por Estados Unidos. También planteó que América Latina debía indemnizar a España por la independencia.

La postura de Bolívar en cuanto a la relación con las potencias prefiguraba la tensión que existiría entre los intereses europeos –especialmente los británicos– y los estadounidenses para afianzar las relaciones con los países de la región. El cónclave de Panamá significó el punto máximo alcanzado por el proyecto bolivariano de una gran nación latinoamericana, pero también mostró sus límites: la mayoría de las oligarquías regionales, cuyo poder se basaba en el latifundio y en las relaciones comerciales con las potencias europeas, se opusieron a la creación de una gran nación del sur.[3]

---

2 Instrucciones del presidente Adams a sus delegados, citadas en Espil (1928).

3 La idea de crear una gran nación latinoamericana había sido expresada anteriormente por Bolívar, en forma más enfática y amplia, en la "Carta de Jamaica" (1815), aunque en ese famoso documento ya aparecía manifestado cierto escepticismo, que tenía en cuenta la situación en los distintos países. El propio inspirador de esta idea reconocía desde el principio lo dificultoso que sería superar los intereses regionales

SEA AMÉRICA PARA LA HUMANIDAD: EL EUROPEÍSMO DE LAS CLASES DOMINANTES

El proyecto panamericano, impulsado por la Casa Blanca a partir de la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), intentó incrementar el comercio interamericano y a la vez hallar soluciones a los conflictos que involucraban a los países del continente, como forma de erosionar la influencia europea y afianzar la doctrina Monroe. Respondió, además, a las necesidades de los grandes capitalistas del país del norte, que paulatinamente ampliaban sus inversiones en otros países americanos. No es casual, entonces, que la delegación que respondía al secretario de Estado James Blaine estuviera integrada mayoritariamente por grandes industriales y financistas. El objetivo de Washington de concretar su antiguo proyecto panamericano cobraba una especial significación en el contexto del último cuarto de siglo, de consolidación de su expansión económica y de su disputa con Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Holanda y Bélgica por acrecentar los intereses económicos, políticos y estratégicos en América Latina, constituyéndola en su "área de influencia". Se concretó, además, cuando había algunos proyectos de articulación a través de los congresos latinoamericanos y también intentos por reconstruir viejos lazos con España y Portugal, a partir de una Unión Iberoamericana, en el marco del cuarto centenario de la llegada de Colón a América. Esta es una de las razones por las que la prensa europea reaccionó en general con abiertas críticas a la Conferencia de Washington y, tras su finalización, habló de rotundo fracaso.

En realidad, el resultado más significativo para Estados Unidos fue el hecho de haber concretado la conferencia, que sería la piedra fundamental del proceso panamericano que se desarrollaría en las siguientes décadas y que había logrado imponerse sobre otros congresos iberoamericanos y latinoamericanos, en los que el país del norte hubiera quedado excluido. Se constituyó, en ese sentido, la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, que bajo la dirección de la Oficina Internacional (o Comercial) de las Repúblicas Americanas constituiría luego la Unión Panamericana (Morgenfeld, 2011).

El secretario de Estado James Blaine, a través de su proyecto de unión aduanera de 1881, luego retomado en la conferencia de 1889-1890, planteaba que su país podría beneficiarse con un mayor mercado exportador, si accedía con mayores facilidades al comercio con América Latina. Este era el principal objetivo de la Primera Conferencia Panamericana, ya que la exportación de capitales

---

opuestos. Antes que Bolívar, Francisco Miranda había planteado en 1811 la necesidad de una unión de lo que entonces se llamaba la América Hispánica.

estadounidenses hacia esta región aún no era tan significativa. El mayor impulsor del panamericanismo en Washington era el Partido Republicano, o más bien ciertos sectores del republicanismo del este, que querían incrementar sus exportaciones fabriles, aunque debieron enfrentar el dogma partidario del proteccionismo. Pero también había apoyo de sectores demócratas. Para mejorar el intercambio con América Latina, quienes necesitaban exportar cada vez más planteaban que era necesario abrir el mercado estadounidense a las lanas, el cobre y el azúcar, es decir, otorgar contraprestaciones. El acceso al mercado latinoamericano requería "reciprocidad", o sea, permitir que ciertos productos de los países del sur pudieran entrar sin tantas trabas en el mercado estadounidense. Esto los enfrentaría a los sectores proteccionistas, fundamentalmente a los productores agropecuarios.

¿Qué suerte corrieron las iniciativas aprobadas en la conferencia? Luego de esta, Blaine entregó al presidente Harrison un informe y una recomendación para fomentar la reciprocidad interamericana y las demás resoluciones acordadas en la conferencia. Harrison envió las propuestas al Congreso, poniendo especial énfasis en los subsidios para los vapores, con el objetivo de mejorar la marina mercante estadounidense. Sin embargo, la oposición en el Congreso a estos subsidios fue muy significativa, por lo cual no se avanzó casi nada. Se aprobó la comisión para el ferrocarril panamericano, que empezó a trabajar unos meses más tarde, aunque pocos países latinoamericanos pagaron la cuota que les correspondía. Los ingenieros empezaron su labor, hasta que la crisis de 1893 dificultó la disponibilidad de capitales para tamaña obra y todo volvió a paralizarse. Ningún gobierno americano ratificó el tratado de arbitraje. El proyecto del banco interamericano, impulsado por Flint, no recibió el apoyo de Blaine y naufragó. El Congreso estadounidense aprobó la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, a cuyo cargo quedó William Curtis, que comenzó a publicar reportes de comercio, industria, agricultura y derecho latinoamericanos.

El objetivo de la delegación argentina, desde el inicio, fue dificultar lo más posible cualquier propuesta que planteara Blaine. La economía, fundamentalmente, explicaba los desacuerdos con el país del norte y, en este aspecto, la élite argentina optó por proteger el vínculo privilegiado con Europa y en especial con Gran Bretaña. Los delegados Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana supieron aprovechar la falta de experiencia y las contradicciones internas de sus pares estadounidenses –casi todos hombres de negocios sin experiencia alguna en las lides diplomáticas– para hacer que fracasaran la mayoría de las iniciativas impulsadas por el secretario de Estado. Según el balance de Sáenz Peña, la posición previa de los países participantes en la

conferencia auguraba un panorama poco favorable para Argentina: Brasil obedecía a Blaine para conseguir su apoyo en el arbitraje por Misiones, Uruguay había terminado votando por el secretario de Estado para la presidencia de la conferencia, Perú tenía deudas con él luego de su enfrentamiento con Chile, Colombia debía respetar a Estados Unidos por el tratado de neutralidad del istmo de Panamá, Venezuela buscaba el apoyo de la Casa Blanca por su disputa con Inglaterra por Guayana, Centroamérica se resentía por su debilidad y México actuaba con timidez.

Sin embargo, en los meses que duró la conferencia la delegación argentina logró revertir esa pasividad general y la sumisión frente al creciente poderío estadounidense. Esto trajo prestigio y reconocimiento a Argentina entre los demás países latinoamericanos y además potenció las figuras de sus representantes.[4] Así justificaba Sáenz Peña (en carta reservada a Zeballos, de 2 de noviembre de 1890) la actitud confrontativa de su delegación en Washington, que la había situado en un *status* superior al resto:

> Tuvimos que tomar iniciativas inevitables, que nos trajeron choques y asperezas, hasta habernos dicho la prensa de Nueva York que veníamos comprados por el oro de Inglaterra; hoy la situación está invertida y si los EE.UU. nos consideran sobre todas las Delegaciones, es porque saben que alguna influencia ejercemos sobre todas las demás (citada en Sánz, 1990, p. 50).

Argentina, por esos años, consolidaba una economía agroexportadora más competitiva que complementaria con la potencia del norte. La reacción ante el proyecto estadounidense, entonces, fue oponerse a toda "integración", cosa que logró admirablemente ya que la conferencia fue un gran fracaso, al menos en términos de las expectativas previas. El recurso retórico del "antiimperialismo" esbozado en distintos momentos por los enviados argentinos, sin embargo, no era más que la máscara de una dependencia cuyos socios mayores se encontraban en Europa. En esta conferencia panamericana, la postura argentina

---

4 El informe de la delegación argentina fue escrito por Sáenz Peña el 25 de junio de 1890 en Buenos Aires (y publicado en la *Memoria de Relaciones Exteriores* al año siguiente). Tres días después, el presidente Juárez Celman aprobó por decreto la actuación de los delegados argentinos. El 30 de junio Sáenz Peña asumía como nuevo ministro de Relaciones Exteriores, en parte gracias al prestigio obtenido por sus intervenciones en la Conferencia de Washington. Durante su breve participación en el gobierno, enseguida jaqueado por la "Revolución del Parque", Sáenz Peña planeó convocar desde Buenos Aires a un congreso americano para unir bajo su liderazgo al resto de las naciones latinoamericanas.

era una manifestación de las contradicciones estructurales entre las economías argentina y estadounidense.

La delegación argentina operó, en parte, como agente inglés-europeo en el continente, aun cuando sus representantes decían estar defendiendo los intereses nacionales. Por eso no hay que confundir estas posturas antinorteamericanas de los representantes de la oligarquía argentina con posturas antiimperialistas y autonómicas. ¿Qué querían los delegados argentinos en esta primera conferencia? Impedir todo avance concreto de Washington en el continente y, a la vez, presionar para que se abriera el mercado estadounidense para los exportadores de lanas argentinos. La lana era por esos años una de las principales exportaciones nacionales, pero no hacia el mercado estadounidense, que estaba protegido. La oposición a la unión aduanera propuesta por el país del norte no se explicaba por ningún tipo de postura que tendiera a proteger la producción industrial local, sino que tenía por objeto presionar para profundizar el libre comercio, clave en la inserción económica internacional agroexportadora que protagonizaba el país del sur. Por eso, sabiendo de las dificultades de su país para ampliar su participación en el mercado estadounidense, la delegación argentina operaría como obstaculizador de las propuestas norteamericanas. El lema de "América para la Humanidad", esgrimido por Sáenz Peña, podría leerse como "América con Europa", claramente contrario a la "América para los (norte)americanos", propuesto varias décadas antes por Monroe y reactualizado en la última década del siglo XIX.

Así interpretaba José Martí, quien cubrió la conferencia para el diario *La Nación*, el meollo de la problemática que se desarrollaba en Washington:

> De una parte hay en América un pueblo que proclama su derecho de propia coronación a regir, por moralidad geográfica, en el continente, y anuncia, por boca de sus estadistas, en la prensa y en el púlpito, en el banquete y en el congreso, mientras pone la mano sobre una isla y trata de comprar otra, que todo el norte de América ha de ser suyo, y se le ha de reconocer derecho imperial del istmo abajo, y de otra están los pueblos de origen y fines diversos, cada día más ocupados y menos recelosos, que no tienen más enemigo real que su propia ambición, y la del vecino que los convida a ahorrarle el trabajo de quitarles mañana por la fuerza lo que le pueden dar de grado ahora. ¿Y han de poner sus negocios los pueblos de América en manos de su único enemigo, o de ganarle tiempo, y poblarse, y unirse, y merecer definitivamente el crédito y respeto de naciones, antes de que ose demandarles la sumisión el vecino a quien, por las lecciones de adentro o las de afuera, se le puede moderar la voluntad, o educar la moral política, antes de que se determine a incurrir en el riesgo y oprobio de echarse, por

> la razón de estar en un mismo continente, sobre pueblos decorosos, capaces, justos, y como él, prósperos y libres? (Martí, 1979, pp. 486-487).

El cubano, a diferencia de la delegación argentina, expresaba sus juicios sobre las iniciativas estadounidenses desde una posición antiimperialista y latinoamericanista. Aun teniendo en claro que su objetivo era lograr la independencia de España, ya era plenamente consciente de que había que evitar el otro imperialismo que acechaba sobre Cuba y el resto de América Latina: Estados Unidos. No planteaba recostarse en una potencia imperial para limitar a la otra.

Si bien parte de la oligarquía argentina "utilizó" los punzantes argumentos de Martí –recordemos que el periódico *La Nación*, de Bartolomé Mitre, lo nombró su corresponsal en Washington y publicó sus furibundas crónicas–, debe quedar en claro que fue más bien un recurso para oponerse a la Casa Blanca, pero desde una posición totalmente distinta de la que planteaba Martí e intentaría llevar a la práctica en 1895, cuando desembarcó en Cuba para retomar la guerra de independencia contra España. El "antiimperialismo" de Sáenz Peña y Quesada no pasaba de ser una serie de recursos de oratoria para atacar las posiciones de los delegados estadounidenses.

La delegación argentina se había salido con la suya en Washington: impidió que el tratado de arbitraje obligatorio fuera firmado por todos, logró que todos sí firmaran su proyecto que condenaba el derecho a la conquista y, fundamentalmente, echó por tierra el proyecto de unión aduanera que había entusiasmado a los industriales exportadores del país del norte. En cada una de las comisiones, los delegados argentinos se ocuparon de intentar alinear al resto de los delegados latinoamericanos para "poner palos en la rueda" en todos los proyectos estadounidenses.

Sáenz Peña y Quintana fueron la pesadilla de Blaine, que había trabajado durante muchos años para lograr la concreción de esta conferencia –como trampolín político para sus aspiraciones presidenciales–, asegurando que de ella saldrían aprobados los proyectos que había elaborado. Lograron, así, proteger los intereses comerciales que vinculaban a Argentina con Europa, ahuyentando cualquier fantasma de asociación continental que pusiera límites al intercambio con el "Viejo Continente". Esta línea de intervención estaba caracterizada no solo por un enfrentamiento y toma de distancia respecto al gobierno de Washington, sino por la oposición a cualquier perspectiva que alentara una unión latinoamericana alternativa.

La referencia, en casi todos los discursos, era el vínculo privilegiado con Europa, que debía ser resguardado a toda costa. La clase dominante argentina entendía que su posición privilegiada dependía

de mantener y reforzar las relaciones económicas con Europa, evitando las "amenazas" que pudieran derivarse del avance de otras potencias en el "área de influencia" británica. Quienes basaban su posición en esta relación de complementariedad subordinada con Londres no necesitaban al resto de las naciones latinoamericanas, ni como mercados ni para construir una asociación que permitiera ampliar el margen de autonomía en las negociaciones con las potencias. La llamada "generación del 80" seguía tan lejana del ideario bolivariano como lo habían estado sus predecesores. Se consideraban superiores y distintos del resto de los países latinoamericanos y veían a Estados Unidos como un potencial competidor y como un país que, por sus pretensiones hegemónicas en la región, podía hacer peligrar esa posición privilegiada.

EL RECHAZO AL *GRAN GARROTE* Y EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

Tal como se señaló en el cuarto capítulo, el rechazo a la política intervencionista de Estados Unidos en América Central y el Caribe había aumentado luego de la Revolución mexicana y la resistencia sandinista en Nicaragua. Este se hizo patente en la Sexta Conferencia Panamericana (1928), lo cual obligó al gobierno de Hoover primero, y luego al de Roosevelt, a desplegar la *política del buen vecino*. En la Séptima Conferencia Panamericana, realizada en Montevideo en 1933, en el contexto de la Gran Depresión, se debatió el principio de no intervención, que suponía una suerte de freno al imperialismo que Estados Unidos había desplegado en el continente en las primeras tres décadas, tras su intervención en la guerra de independencia de Cuba y el planteo del *corolario Roosevelt* a la doctrina Monroe.

Para Estados Unidos, por su parte, esta conferencia era clave ya que sería el bautismo interamericano de la nueva política del *buen vecino*. La conferencia continental era fundamental para relanzar el panamericanismo. Además, pasó a ser una reunión vital para el Departamento de Estado, luego del fracaso de la Conferencia Económica celebrada en Londres a mediados de 1933.

El gobierno demócrata quería profundizar la nueva política hacia América Latina que se delineaba desde fines de 1928. Se pondría en juego, entonces, una nueva reinterpretación de la doctrina Monroe, luego de los embates que había recibido en la Conferencia de La Habana el desembozado intervencionismo estadounidense. El tema de la intervención en los asuntos internos de otro país pasó a primer plano en todo el continente, tras el estallido de la revolución popular cubana contra el dictador Machado, en agosto de 1933. Resurgía una

oleada "antiyanqui" en todo el continente y un rechazo a las políticas intervencionistas que Washington había desplegado en las décadas anteriores.

La ratificación del principio de no intervención parecía ser más oportuna que nunca, y así lo planteó la cancillería argentina. Roosevelt, por su parte, consultó al resto de los países latinoamericanos y aseguró que se respetaría la soberanía cubana, a la vez que impulsó la derogación de la Enmienda Platt, que había colocado a Cuba por varias décadas en una situación semicolonial. Argentina era una preocupación para Washington, tanto porque acababa de renovar su conexión con Gran Bretaña, a través del Tratado Roca-Runciman, y reingresado a la Sociedad de Naciones, como por la apelación constante de la diplomacia argentina al principio de "no intervención", que tanto conflicto había generado en la conferencia panamericana realizada en la Habana en 1928 por la intervención de Pueyrredón.[5]

Pocos meses antes de la Conferencia de Montevideo, realizada en diciembre de 1933, estaban ya planteados, entonces, tres de los (tradicionales) ejes en torno a los que giraría la reunión: el tema del fomento al comercio continental, el de los mecanismos para el establecimiento de la paz, y el de la aplicación de la doctrina Monroe –y la delimitación de su significado–. Estas tres cuestiones atravesarían las relaciones bilaterales argentino-estadounidense en el resto de la década, en la cual el canciller argentino tuvo una destacada actuación diplomática. Sin embargo, hay otro tema que usualmente no es tomado como prioritario y que sería clave en la Séptima Conferencia: la propuesta mexicana de declarar una moratoria continental para afrontar el dificultoso pago de las deudas externas, en el contexto de la gran crisis económica internacional. Durante 1933, el canciller mexicano Puig Casauranc impulsó en todo el continente la iniciativa de que se incluyera este tema en la Conferencia de Montevideo. Y sabía que para que su iniciativa, resistida por Washington, pudiera tener éxito, debía contar con el apoyo argentino. Por eso hubo un intenso intercambio epistolar entre ambas cancillerías, en el cual Puig Casauranc intentó convencer a Saavedra Lamas de que se sumara a su proyecto.

Pero también la Casa Blanca ejerció sus presiones y finalmente debió hacer concesiones a Buenos Aires con el compromiso de que el

---

5 La diplomacia argentina había logrado en ese año el tratado de comercio bilateral con Gran Bretaña, la reincorporación a la Sociedad de las Naciones, había desarticulado la Comisión de Neutrales de Estados Unidos, estrechado los lazos con Brasil, mediante la visita de Justo a Río, y conseguido la adhesión de Brasil, México, Chile, Uruguay y Paraguay al Pacto Antibélico de Saavedra Lamas. El canciller argentino llegaba con mucho poder a Montevideo.

gobierno argentino fuera un aliado del país del norte para hacer abortar la iniciativa mexicana. Así le transmitía Espil a Saavedra Lamas en telegrama confidencial las inquietudes del secretario de Estado Cordell Hull:

> Por lo que hace al Departamento de Estado, el secretario Hull en conversación de hace ya días atrás, me había manifestado que *estaban preocupados con la gestión de la cancillería mejicana*, dirigida a la modificación del capítulo económico de la agenda de Montevideo, lamentando que se introdujera allí la *discusión sobre la deuda exterior de los países latino americanos* [sic] *y se propusieran soluciones colectivas sobre moratoria*. En este caso la situación de la delegación de Estados Unidos sería muy embarazosa, ya que ese Gobierno poco o nada podría hacer en un asunto que debe ser materia de negociaciones directas entre los gobiernos deudores y los tenedores de títulos. Que, en este asunto la política del Departamento de Estado era no aparecer en manera alguna representando intereses bancarios, por cuya razón habían cuidado que la Asociación de Tenedores de Títulos, próxima a organizarse, tuviera un carácter eminentemente privado (Morgenfeld, 2011, p. 231 [El énfasis es propio]).

México, además, proponía una reforma de la doctrina Monroe para evitar no solo las intervenciones europeas en el continente, sino también las estadounidenses. Estas, como veremos, fueron iniciativas cruciales que se debatieron en la Conferencia de Montevideo.

Un último punto a destacar son los rumores y los intentos por postergar la conferencia en los meses previos a esta.[6] Los conflictos entre Bolivia y Paraguay, la convulsionada situación cubana y el enfrentamiento entre Colombia y Perú por la región de Leticia llevaron a algunos países latinoamericanos a plantear la necesidad de aplazar el cónclave. Saavedra Lamas, según distintos informes recibidos por el Departamento de Estado, consideraba que quizás debía suspenderse la reunión, teniendo en cuenta los conflictos en Cuba y en el propio país anfitrión –Uruguay tenía previstas elecciones presidenciales para diciembre, el mismo mes en que estaba programada la realización de la conferencia–, además del diferendo entre Bolivia y Paraguay.[7]

---

6 Ya había existido una primera postergación, en 1932. Véase, por ejemplo, *Washington Post*, 27/02/1932 o *New York Herald-Tribune*, 03/04/1932. Finalmente, el 6 de abril de 1932 el Consejo Directivo aprobó el aplazamiento de la conferencia y la pospuso para diciembre de 1933.

7 Un telegrama de la embajada de Estados Unidos en Santiago de Chile informaba a Hull, el 30 de octubre de 1933, que Argentina estaba buscando el apoyo de Brasil, Chile y Perú para pedir el aplazamiento de la conferencia por tres meses. Véase

Levantar la reunión hubiera significado debilitar la organización panamericana, diluir la posición estadounidense en la resolución de los conflictos en América del Sur y potenciar el papel mediador que Argentina estaba ejerciendo a través de su canciller.[8] Las dudas también empezaron a surgir en la propia administración de Roosevelt, con la excepción del secretario Hull, convencido de que la conferencia debía realizarse ya que sería una ocasión excepcional para empezar a desplegar la política del *buen vecino*, que pretendía impulsar la administración Roosevelt. Además, debía tener un fuerte protagonismo para evitar cualquier posible coalición latinoamericana que uniera a los países fuertemente endeudados contra sus acreedores, lo cual podía llegar a ocurrir, a partir de la iniciativa del canciller mexicano.

La estrategia, entonces, fue presionar todo lo posible para que la conferencia efectivamente se realizara y, en ella, pactar con otras delegaciones para que presentaran como propios proyectos que realmente interesaban al Departamento de Estado. La misma estrategia fue utilizada para abortar los proyectos contrarios a sus intereses, como se demuestra en el caso de la iniciativa de México para establecer una moratoria continental. Quien la enfrentó enfáticamente en la conferencia no fue el principal acreedor, Estados Unidos, sino un país fuertemente endeudado: Argentina.

Hull entendía que Estados Unidos tenía demasiados frentes de conflicto abiertos en el continente y que la delegación argentina, y en particular Saavedra Lamas, podían ser nuevamente un dolor de cabeza para Estados Unidos. Por lo tanto, como señalamos, había que hacer ciertas concesiones para granjearse la buena voluntad de la delegación del país del sur, fundamentalmente para neutralizar posiciones más peligrosas para los intereses estadounidenses, como las que en esta oportunidad expresaba México, y el resurgir del nacionalismo económico en el contexto de la crisis internacional, el tradicional rechazo al intervencionismo estadounidense en América Central y el Caribe y el resentimiento para con el coloso del norte, entre otras cosas por las deudas que debían afrontar muchos países de la región. Estados Unidos, entonces, debía participar de la conferencia, y

---

también telegrama del embajador estadounidense en Buenos Aires, Alexander W. Weddell, a Hull, 28 de octubre de 1933 (Morgenfeld, 2011).

8 Jefferson Caffery, asistente de Hull, le envió a este una síntesis de la conversación con Espil, de la que se desprende que Saavedra Lamas cooperaría con Estados Unidos si este aprobaba su Pacto Antibélico, lo cual reforzó la idea de Hull de que había que hacer la reunión y negociar con la cancillería argentina para evitar que asumiera una posición de confrontación con la Casa Blanca. Cfr. Memorándum confidencial de la conversación entre Felipe Espil y Jefferson Caffery, asistente del secretario de Estado, 31 de octubre de 1933 (Morgenfeld, 2011).

presentar su política del *buen vecino*, a la vez que mantenía conflictos con Nicaragua y Haití y no reconocía al gobierno cubano de Grau San Martín. Mientras tanto, el canciller mexicano viajaba por América del Sur para intentar negociar una moratoria que afectaría directamente al país del norte y Argentina impulsaba un Pacto Antibélico junto a otros países de la región. A esto había que sumarle la guerra del Chaco y la depresión económica que soportaban casi todos los países del continente, lo cual podía potenciar las posturas nacionalistas y antiimperialistas en la región.

La reunión finalmente se concretó en diciembre de 1933. Lo más significativo de la misma fue el cambio en la política estadounidense, que debió afrontar las oleadas nacionalistas y antiimperialistas en el continente, el desafío internacional del comunismo y la crisis económica, que generaba crecientes recelos y reclamos en América Latina. Hull decidió abandonar la política "dura" que había desplegado Hughes en La Habana –que había derivado en un tenaz enfrentamiento con Pueyrredón– y desplegó una hábil estrategia de negociación con los jefes de cada delegación, para desmontar los múltiples frentes de conflicto que se avecinaban para el país del norte. A pesar de las expectativas del canciller mexicano, la delegación del gobierno de Justo no abrazó la propuesta de exigir una moratoria conjunta de la deuda externa de los países latinoamericanos, ni bajar las tasas, ni aprobar un banco interamericano. Es más, fue decisiva la intervención de Saavedra Lamas, como él mismo lo reconoció, para hacer abortar la propuesta mexicana. Estados Unidos pagó un precio relativamente bajo para aplacar a quien había sido su mayor contrincante en la anterior conferencia. En la oposición a la propuesta de Puig Casauranc, y convergiendo con el Departamento de Estado, se reflejaba, además, el carácter de la política exterior del gobierno conservador argentino, de favorecer al capital financiero extranjero. Al término de la conferencia, tanto Hull como el resto de la delegación estadounidense partieron rumbo a Buenos Aires, en una visita en la que se continuó ratificando la línea de entendimiento bilateral. El secretario de Estado manifestó allí el alto respeto y consideración que le merecía su par Saavedra Lamas. La política de *divide y reinarás* le volvía a rendir frutos a la cancillería estadounidense.

LA DOCTRINA MONROE Y EL TIAR: LOS CASOS DE GUATEMALA, CUBA Y SANTO DOMINGO Y LA REFORMA DE 1975

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fue el primer pacto militar regional que Estados Unidos logró imponer a poco de iniciada la Guerra Fría, incluso dos años antes de otro muy significativo, el de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Fue aprobado en la Conferencia de Río de Janeiro en 1947, y entró en vigencia el 3 de diciembre de 1948, una vez que fue ratificado por Costa Rica, el decimocuarto país (se requería la ratificación de dos tercios de los signatarios).[9] En las décadas de 1950 y 1960 fue invocado en varias oportunidades, entre las que se destaca el caso de Guatemala (1954), la crisis de los misiles soviéticos en Cuba (1962) y la intervención en Santo Domingo (1965), siempre en función de los intereses de Estados Unidos. La prueba más flagrante de que solo respondía a las necesidades geopolíticas de la Casa Blanca se vislumbró durante la guerra de Malvinas, cuando fue invocado por Argentina, con el apoyo de la gran mayoría de los países latinoamericanos, pero Estados Unidos optó por priorizar la OTAN, lo cual significó para muchos el acta de defunción del TIAR.

En este apartado analizaremos algunos de los casos más resonantes en los que se apeló al TIAR: Guatemala, Cuba y Santo Domingo, además de las reformas propuestas por varios países en la década del setenta, antecedente importante del debate que se produjo en los primeros años del siglo XXI en torno a la vigencia de ese esquema de "seguridad hemisférica", dominado por Washington siguiendo los lineamientos de la doctrina Monroe.

El caso Guatemala de 1954 fue el primer gran conflicto interamericano de la posguerra y puso a prueba el *principio de no intervención* que regía en el sistema americano desde que fue votado en la Conferencia Panamericana realizada en Montevideo en 1933. A partir del conflicto que derivó en el golpe contra Jacobo Arbenz, la excusa de la lucha contra el comunismo pasaría a utilizarse para desestabilizar y derrocar a gobiernos reformistas que pudieran obstaculizar el avance de Estados Unidos en el continente.

La Décima Conferencia Panamericana se desarrolló en Caracas entre el 1 y el 28 de marzo de 1954. La delegación estadounidense estaba encabezada por el secretario de Estado John F. Dulles. El objetivo de la Casa Blanca era impulsar una campaña para lograr desestabilizar al gobierno democrático, nacionalista y reformista de Arbenz en Guatemala. Con este fin, necesitaba una declaración anticomunista del resto de los países de América que le permitiera aplicar medidas coercitivas directas en base a los tratados preexistentes como el TIAR o la Carta de la OEA. El primer triunfo de Dulles fue que

9 Adhirieron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Trinidad y Tobago, Bahamas, Cuba (quedó de hecho fuera al ser excluida de la OEA en 1962), México (lo abandonó en 2002), Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Ecuador (estos últimos cuatro países lo denunciaron en 2012).

se desestimara el pedido de varias naciones latinoamericanas de que se trataran los asuntos económicos en primera instancia.[10] También descartó la iniciativa argentina de que se tratara primero el problema de las colonias europeas en América. Logró, por el contrario, que lo primero que se resolviera fuera la *cláusula anticomunista*, con lo cual, una vez más, la expectativa de conseguir concesiones económicas por parte de Estados Unidos operó como un factor disciplinador o al menos moderador de potenciales posturas confrontativas por parte de muchas delegaciones latinoamericanas. Las expectativas de obtener ayuda económica a cambio de aprobar el proyecto político-estratégico que perseguía Eisenhower volvieron a tener un peso relevante en el desarrollo de la conferencia, lo cual explica la insistencia de Dulles para que su propuesta se tratara en primer término.

Dulles puso el mayor énfasis en obtener una declaración contundente que abriera las puertas a una intervención contra el régimen de Arbenz.[11] Y presionó para que este fuera el primer tema a debatirse, con lo cual se inició una áspera discusión que tuvo como protagonistas al secretario de Estado y al canciller guatemalteco Guillermo Toriello Garrido. Dulles, vinculado justamente a la United Fruit Company, señaló que en América muchos partidos se proclamaban *patrióticos*, pero que terminaban favoreciendo a los *planes rojos*. Desplegó la estrategia de denunciar lo peligroso del par nacionalismo-comunismo en América Latina. En esa línea, instó a la formación de un *frente solidario*, aclarando que su gobierno no trataba de condenar en la conferencia a Guatemala, sino de establecer una legislación que permitiera frenar el avance del comunismo en América. Debía establecerse, según instrucciones del Departamento de Estado, una resolución que permitiera, en el caso de *desvíos ideológicos* de algún régimen americano, la posibilidad de aplicar la doctrina Monroe, interpretada ahora en un sentido amplio. La mera *presencia roja* en cualquier país americano podía poner en peligro la seguridad nacional estadounidense y por lo tanto debía ser exterminada en forma conjunta. Al principio de la conferencia, el proyecto de Dulles solo contaba con el apoyo de

---

10 Esta táctica venía desplegándola Estados Unidos desde la Conferencia de Chapultepec (1945), y la había logrado extender en la de Río (consiguió la aprobación del TIAR sin concesiones económicas) y la de Bogotá (logró la creación de la OEA, posponiendo nuevamente la discusión de las problemáticas económicas que planteaban los países latinoamericanos).

11 El principal objetivo del Departamento de Estado era obtener esta declaración, pero sin hacer ninguna referencia específica a Guatemala, para no generar la oposición de los países latinoamericanos (Morgenfeld, 2011). El Departamento de Estado reconoció en textos desclasificados, además, que sería difícil probar, desde el punto de vista jurídico, que era necesario aplicar el TIAR contra Guatemala.

seis países, regidos por dictaduras militares, lo cual implicaba que la diplomacia estadounidense tuvo que ejercer todo su poder de presión para lograr su cometido de que fuera aprobado.

Cuando se realizó finalmente la votación, 17 países lo hicieron a favor, Guatemala en contra, y solamente Argentina y México se abstuvieron. Estados Unidos, teniendo como aliados incondicionales a algunas dictaduras, como la de Trujillo en Dominicana o la de Somoza en Nicaragua, había logrado su objetivo. A través de esta declaración, el establecimiento de un régimen comunista en cualquier país americano –o que tomara medidas expropiatorias o que incrementara las relaciones con los países del *campo socialista*– sería causal de aplicación del TIAR.

Aun con las enmiendas que el proyecto original debió incluir, se abrió el camino para la inminente estocada estadounidense contra Guatemala. En mayo de 1954, este país recibió armamento de Checoslovaquia y la Casa Blanca avanzó en dos sentidos. Por un lado, impulsó un contingente de fuerzas militares estadounidenses-hondureñas, al mando de Carlos Castillo Armas, para dar un golpe de Estado contra Arbenz. Por el otro, exigió una reunión de la OEA para discutir la llegada de armas extracontinentales a Guatemala y eventualmente bloquearla, basándose en el artículo 6 del TIAR. También planteó la necesidad de convocar, de acuerdo a lo resuelto en marzo en Caracas, una reunión de consulta de cancilleres para tratar el *caso Guatemala*, convocatoria que consiguió incluso el apoyo de México, que se había abstenido de votar la declaración anticomunista de Dulles dos meses antes.

Antes de que se realizara esa reunión interamericana, Castillo Armas –al mando de un ejército de mercenarios– logró en junio ingresar a Guatemala desde Honduras y derrocar a Arbenz, quien infructuosamente intentó llevar el caso al Consejo de Seguridad de la ONU. Estados Unidos consiguió que no entrara en la agenda de la ONU, ya que, según su visión, debía intervenir primero el sistema interamericano. Luego de una extensa y compleja discusión, el Consejo Directivo de la OEA convocó a la reunión de consulta para el 7 de julio, pero días antes Castillo Armas logró dominar la situación político-militar y esa reunión se levantó. El golpe de Estado, en algún sentido, había facilitado el complejo frente diplomático externo gracias a la (in)acción de la OEA. El sistema interamericano inauguraba, con el *caso Guatemala*, una nueva etapa, que continuaría con Cuba unos años después y con República Dominicana en 1965. Con la Guerra Fría en primer plano en América Latina, la OEA pasaba a ser un instrumento de legitimación del intervencionismo de Washington. Esta táctica, por cierto, se apoyaba en la orientación anticomunista que compartía el Departamento de Estado con muchos de los gobiernos nacionalistas burgueses del continente.

Hacia 1962 se invocó el TIAR contra Cuba. La Revolución cubana había marcado un punto de ruptura en la relación entre Estados Unidos y los demás países americanos. Si hasta ese momento la Guerra Fría parecía desplegarse fundamentalmente en otras regiones del globo, desde 1959 el enfrentamiento bipolar se instalaba en el seno del *patio trasero* estadounidense. El inesperado triunfo de la insurrección liderada por Fidel Castro provocó un cimbronazo en Washington. Dwight D. Eisenhower primero y John F. Kennedy después desplegaron una nueva política hacia la región, con las dos caras habituales. Por un lado, se lanzó la Alianza para el Progreso, un relativamente ambicioso plan de financiamiento para América Latina, que supuestamente venía a solucionar décadas de pobreza y atraso. Pero la "zanahoria", como siempre, iba acompañada del "garrote". La CIA organizó en secreto la invasión militar a la isla, concretada en abril de 1961, y luego todo tipo de acciones terroristas para desestabilizar al gobierno revolucionario.[12] A nivel continental se implementó la *Doctrina de Seguridad Nacional* y en la tristemente célebre Escuela de las Américas se entrenaron a muchos de los militares que protagonizaron golpes de Estado en los años siguientes. La Casa Blanca presionó al presidente argentino Arturo Frondizi para que votara la exclusión de Cuba de la OEA y rompiera relaciones con la isla, debilitando a un gobierno que sucumbió en marzo de 1962 a las presiones militares (Morgenfeld, 2012b).

La crisis desatada tras el descubrimiento estadounidense de misiles soviéticos con capacidad nuclear en Cuba no solo llevó al mundo al borde de la guerra, sino que tuvo consecuencias importantes en el sistema interamericano (Gilderhus, 2000). La tensión internacional se desató en octubre de 1962, cuando aviones espía de Estados Unidos lograron fotografiar la instalación de misiles soviéticos en la isla caribeña, a pocas millas de Florida. Si en algún momento de la Guerra Fría la temida tercera conflagración mundial estuvo a punto de estallar fue en la segunda quincena de octubre de 1962.

El tema Cuba había fragmentado el sistema interamericano. En enero de 1962, en la Conferencia de Cancilleres americanos de Punta del Este, México, Brasil, Argentina y Chile, entre otros países, se habían negado a votar su exclusión de la OEA. Washington necesitaba reposicionarse en la región. En ese sentido, la crisis de los misiles, con la votación clave de la OEA del 23 de octubre de 1962, fue un paso más en la política de aislamiento de La Habana y reforzamiento de un sistema interamericano funcional a los intereses de la potencia del

12 No se invocó el TIAR para repudiar la invasión a Playa Girón, pese a que era un ataque militar contra uno de los países signatarios.

norte. En los meses que transcurrieron entre la Conferencia de Punta del Este y la crisis de los misiles, Estados Unidos había logrado avanzar en el continente. El caso argentino es una temprana manifestación de cómo Washington iba logrando desplazar a los gobiernos díscolos del sur.

Ya en el famoso discurso del 22 de octubre, cuando anunció al mundo el descubrimiento de los misiles, Kennedy realizó explícitas referencias al ámbito interamericano, señalando que la avanzada soviética en la isla constituía un flagrante y deliberado desafío al TIAR. Esa misma noche anunció la "cuarentena" –eufemismo para referirse a un "bloqueo"– para impedir nuevos desembarcos de equipos militares en Cuba por vía marítima. También dispuso un reforzamiento de la base militar estadounidense en Guantánamo. Además, en lo que a la organización interamericana respecta, pidió la convocatoria de una reunión del Órgano de Consulta de la OEA, invocando los artículos 6 y 8 del TIAR.

La Casa Blanca aprovechó la particular coyuntura para afianzar su posición hemisférica. Pero esta política se había iniciado un poco antes. El 2 y el 3 de octubre había habido en Washington una reunión informal de cancilleres y representantes americanos, en la que el secretario de Estado Dean Rusk había demandado el apoyo continental a la política de aislamiento de Cuba. Aunque, a pedido de Brasil y México, se incorporó en el posterior comunicado de prensa el *principio de no intervención*, ya se traslucía el creciente apoyo continental a la política del Departamento de Estado, frente a un potencial conflicto:

> La reunión informal observó la conveniencia de intensificar la vigilancia de la entrega al régimen comunista de Cuba de armas y pertrechos de guerra, así como de otros artículos de importancia estratégica a fin de alertar a los pueblos de América sobre la acumulación secreta de dicha isla de armamentos que puedan ser utilizados en forma ofensiva contra el hemisferio (citado en Lanús, 2000 [1984], p. 95).

La misma noche del 22 de octubre, la Casa Blanca requirió la intervención de la OEA y Kennedy despachó cartas personales a todos los jefes de Estado del continente. Ese día, Ward Allen, representante alterno de Estados Unidos en la OEA, solicitó que se convocara al Consejo de la organización para constituirse provisionalmente en Órgano de Consulta.

La OEA aprobó por unanimidad la convocatoria al Órgano de Consulta y el Consejo de la OEA actuó, provisoriamente, como tal. Tanto Uruguay como Bolivia –se reincorporaba al órgano interamericano luego del conflicto con Chile por el Río Lanca– se abstuvieron

en esa votación, por carecer de instrucciones. Los veinte países de la OEA aprobaron la resolución presentada por Rusk, aunque algunos se abstuvieron en el punto 2 de la parte resolutiva,[13] que habilitaba el uso de la fuerza militar:

> 1) Instar a que se desmantelen inmediatamente y se retiren de Cuba todos los proyectiles y cualesquiera otras armas con capacidad ofensiva. 2) Recomendar a los Estados Miembros, de conformidad con los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de la fuerza armada, que consideren necesarias para asegurar que el gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo de las potencias chino-soviéticas pertrechos y suministros militares que amenacen la paz y la seguridad del continente, y para impedir que los proyectiles en Cuba con capacidad ofensiva se conviertan en cualquier momento en una amenaza activa contra la paz y la seguridad del continente. 3) Informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y expresar la esperanza de que el Consejo de Seguridad, de acuerdo con el proyecto de resolución presentado por los Estados Unidos, envíe a Cuba observadores de las Naciones Unidas a la mayor brevedad posible. 4) Continuar actuando provisionalmente como Órgano de Consulta e instar a los Estados Miembros a que se mantenga debidamente informado al Órgano de Consulta sobre las medidas que adopten de acuerdo con el párrafo segundo de la presente Resolución (citada en Morgenfeld, 2012c, p. 335).

Una vez obtenido este aval hemisférico, la Casa Blanca, refiriéndose a esta resolución de la OEA, estableció formalmente el bloqueo el 23 de octubre, un día después de haber desplegado la "cuarentena" militar sobre la isla. El 28 de octubre, Rusk citó a los representantes americanos ante la OEA y les informó cómo se estaban desarrollando los acontecimientos y la posición de su país: Estados Unidos no atacaría Cuba si se desmantelaban las bases soviéticas, bajo supervisión del secretario general de la ONU; había que actuar con prudencia ante el reclamo de la Base de Guantánamo; no se levantaría la cuarentena; no existía acuerdo alguno para garantizar la libertad de acción y continuidad del régimen castrista. Finalmente, agradeció la actuación de la OEA, destacando la repercusión que tuvo en Moscú, disuadiendo al Kremlin. En el informe que el representante argentino en la OEA, Rodolfo Weidmann, envió a la cancillería argentina, se transmitía su

13 Mientras que los Considerandos y los puntos 1, 3 y 4 obtuvieron 20 votos (igual que la Resolución en su conjunto), Bolivia y México se abstuvieron en la primera parte del punto 2 y Bolivia, México y Brasil en la segunda parte de ese punto.

impresión de que ciertos países del Caribe pretendían utilizar el incidente de los misiles para invadir Cuba y derrocar a Castro. La cancillería argentina, en consecuencia, lo instruyó para que presentase en la OEA una resolución que planteara la coordinación de las contribuciones militares de los países hemisféricos. El proyecto argentino, votado por unanimidad el 5 de noviembre –aunque México y Bolivia se abstuvieron en el segundo punto de la parte resolutiva–, tomaba nota de las contribuciones militares de los países de la OEA y los invitaba a avanzar en medidas técnicas en función de establecer una acción coordinada de las fuerzas armadas continentales.

Estados Unidos, en la década del sesenta, desplegó una política intervencionista para evitar que el ejemplo cubano proliferara en el continente. Combinando la estrategia de la "zanahoria" (Alianza para el Progreso) y el "garrote" (promoción de golpes de Estado y otras formas de intervencionismo) logró mantener en orden lo que consideran su *patio trasero*. Haber doblegado a Argentina –uno de los países que, a lo largo de la historia, más obstáculos había planteado al proyecto panamericano de Estados Unidos– en 1962 abrió el camino a Washington para sembrar el terror en el continente. En los años siguientes, los altos mandos militares de muchos países latinoamericanos, con la aquiescencia de la Casa Blanca, se vieron habilitados para desplegar una amplia represión social, enmarcada en la *Doctrina de Seguridad Nacional* y en la Guerra Fría. La doctrina Monroe se actualizaba, para combatir ahora el supuesto avance soviético en el continente americano.

El tercer caso resonante de aplicación del TIAR fue el de la ocupación militar de República Dominicana por parte de Estados Unidos. Luego de más de tres décadas de sangrienta dictadura de Rafael Trujillo se habían producido elecciones en el país caribeño, en las que triunfó Juan Bosch. Acusado por el Departamento de Estado de simpatizar con el bloque comunista, el líder democrático había sido derrocado en septiembre de 1963. En abril de 1965 se produjo un levantamiento militar de los "constitucionalistas" con el objetivo de devolver al poder al presidente depuesto. Las fuerzas armadas dominicanas estaban divididas y hubo violentos enfrentamientos. Los militares que habían derrocado a Bosch debieron enfrentar una rebelión popular y estaban debilitados. En ese momento, el presidente Johnson, con la excusa de evitar "otra Cuba" en el Caribe, dispuso unilateralmente el desembarco de miles de marines en la capital, Santo Domingo, para aplastar a las fuerzas democráticas.

Recién tras este accionar inconsulto, se convocó de urgencia a una reunión de cancilleres americanos. Estados Unidos presionó para conformar una "Fuerza Interamericana de Paz" (FIP), con el objetivo

de legitimar su invasión, transformándola en una acción aparentemente multilateral. Cinco países votaron en contra y Venezuela se abstuvo. La percepción estadounidense de que la posición argentina no estaba absolutamente definida aparece en un telegrama del secretario de Estado Rusk del 4 de mayo. Sin embargo, el voto argentino fue favorable. La FIP fue efectivamente creada el día 6, al mando de un general brasileño –pocos meses antes, en ese país se había instaurado una dictadura militar con apoyo de Washington–, y la mayoría afirmativa contó con 14 votos –los dos tercios necesarios para aprobar la resolución–, entre los cuales el de la Argentina fue clave para definir la cuestión a favor del pedido estadounidense.

Como parte de una política que aumentaba cada vez más la injerencia en los asuntos internos locales, Estados Unidos presionó a los países latinoamericanos que tenían posiciones contrarias o poco claras a través de Averell Harriman, un experimentado político demócrata y hombre de confianza primero de John F. Kennedy y luego de Lyndon Johnson. Su objetivo esta vez era explicar en las principales capitales latinoamericanas el porqué del desembarco, basando la justificación en la amenaza que significaba el comunismo desde 1959 para la región. La misión principal del enviado era entrevistarse con el presidente chileno, Eduardo Frei. En la entrevista con dicho mandatario, Harriman sostuvo:

> Nosotros prometimos en 1933 no volver a intervenir en los asuntos políticos de los Estados latinoamericanos y, sin embargo, estamos interviniendo. ¿Por qué? Porque la familia americana está enfrentada desde 1959, lo que ninguno de nosotros había previsto en 1933. (...) Hitler se valió de la neutralidad para apoderarse de media Europa. Los comunistas se sirven de la no intervención para intervenir ellos a su placer. Defienden la autodeterminación hasta que se adueñan del poder por la fuerza (Morgenfeld, 2014, p. 527).

El presidente chileno, por su parte, continuó defendiendo la no intervención, impugnando el funcionamiento de la OEA y rechazando la conformación de la FIP.

Una vez más, el TIAR fue invocado para justificar una intervención militar continental, no en función de repeler una agresión de una potencia extracontinental, sino de los intereses geopolíticos de Estados Unidos, que pretendió enmascarar como multilateral una intervención militar unilateral.

En septiembre de 1967 se produjo una reunión de cancilleres americanos, solicitada por Venezuela y con el objeto de discutir la supuesta injerencia del gobierno de Fidel Castro en otros países de

la región. En esta reunión, concretada días antes del asesinato del Che Guevara en Bolivia, el canciller de la dictadura autodenominada "Revolución Argentina" planteó la necesidad de darle un carácter permanente al Comité Consultivo de Defensa de la OEA, para coordinar entre las fuerzas armadas regionales la lucha contra la subversión.[14] Este planteo, en línea con la *Doctrina de Seguridad Nacional* impulsada por el Pentágono, encontró la oposición de los gobiernos de Chile y México, cuyos representantes planteaban que debía evitarse la creación de mecanismos que pudieran violar el principio de no intervención. Otros países señalaron que para combatir el peligro comunista era necesario ampliar la ayuda económica a América Latina por parte de Estados Unidos. En esa línea, el canciller ecuatoriano argumentó que así se podrían evitar los conflictos sociales que, a su juicio, eran usados por el castrismo para alentar la lucha revolucionaria. Esta orientación se plasmó poco después en el Consenso de Viña del Mar (1969).

Ni bien asumió, Nixon procuró reencauzar la relación con América Latina y resolvió enviar al gobernador de Nueva York, Nelson A. Rockefeller, a visitar los países de la región. Con su clásica grandilocuencia, Rockefeller transformó rápidamente la iniciativa para convertirla en una Misión Presidencial, que abarcaría veinte países latinoamericanos. Si bien tenía un gran ascendente entre las clases dominantes de la región, para las izquierdas y los movimientos nacionalistas era sinónimo de dominación imperial.

Los países latinoamericanos, en tanto, planteaban abiertamente el fracaso de la Alianza para el Progreso. En mayo de 1969 se estableció el *Consenso de Viña del Mar*, a través del cual reclamaban una división internacional del trabajo más justa, que favoreciera el rápido desarrollo económico y social. Demandaban, concretamente, cambios en el sistema de préstamos y en las prácticas de comercio de Estados Unidos. Rockefeller realizó cuatro viajes, en los cuales visitó todos los países latinoamericanos, que generaron múltiples protestas y hechos de violencia. Estos recordaron la dificultosa gira de Nixon por la región en 1958, cuando era vicepresidente. Rockefeller elevó un informe tras su periplo, en agosto de 1969, en el que recomendaba que su país disminuyera las restricciones a la ayuda exterior hacia la región y que les otorgara a los países latinoamericanos preferencias especiales para acceder con sus exportaciones al mercado

14 Antes, en mayo, el embajador en Washington, Álvaro Alsogaray, le había propuesto a Gordon una solución para la situación boliviana: Argentina podía liderar la provisión de ayuda al gobierno militar de ese país, en lugar de Estados Unidos, para evitar complicaciones políticas.

estadounidense. Más allá de que Nixon prometió tener en cuenta las demandas planteadas por los gobiernos latinoamericanos en Viña del Mar, las emanadas del Informe Rockefeller y también las del *National Security Study Memorandum N. 15* (julio de 1969, bajo el comando de Henry Kissinger), en realidad la asistencia económica hacia la región se redujo significativamente: en 1971, por ejemplo, fue de solo 463 millones de dólares, 50% menos que el promedio de la década anterior. En medio de una profunda crisis económica –que llevó a la devaluación del dólar–, y más allá de las expresiones públicas, para Nixon y Kissinger América Latina no estaba entre sus prioridades (Morgenfeld, 2013a).

En América Latina había decepción para con Estados Unidos. En Argentina, en particular, esta se acentuó tras el retorno del peronismo al gobierno, en 1973. Ya en su discurso de asunción, Héctor Cámpora disparó sus críticas contra el sistema interamericano liderado por Estados Unidos:

> La Organización de los Estados Americanos sufre una profunda crisis. Lo que ocurre, en el fondo, es que no ha servido a los fines de la liberación de nuestros Pueblos, sino que por el contrario ha contribuido a mantenerlos en la dependencia y en el subdesarrollo. Surgida en los momentos álgidos de la Guerra Fría, ni siquiera se justifica ahora dentro de ese contexto, que debe considerarse totalmente superado por la nueva perspectiva internacional de la coexistencia pacífica y el multipolarismo creciente. Todo indica, como acabamos de señalar, que los problemas latinoamericanos deben ser solucionados en nuestra propia sede (Cámpora, 1973).

En esa misma línea, en junio de 1973, en Lima, Argentina planteó que era necesario reestructurar la OEA, debido a que Estados Unidos había alentado la *balcanización* americana y a que no había confluencia de intereses entre las transnacionales estadounidenses y los países latinoamericanos. El representante argentino, Jorge Vázquez, exigió también la revisión del TIAR y pidió también la reincorporación de Cuba, expulsada una década atrás:

> La presencia de este pacto militar con una superpotencia como los Estados Unidos constituye un factor de desequilibrio que origina situaciones de sojuzgamiento incompatibles con los principios enunciados en el instrumento constitucional de la Organización de los Estados Americanos. (...) El resultado ha sido una cadena de omisiones y abusos que no podemos callar: episodios como el desembarco en la Bahía de los Cochinos, intervención armada en Santo Domingo y la expulsión del gobierno cubano, integran una historia sombría ante la cual solo cabe avergonzarse (Discurso

> del subsecretario Vázquez en sesión plenaria, Tercera Asamblea General de la OEA, citado en Lanús, 2000 [1984], p. 167).

Además, reconoció los derechos de Panamá sobre el canal interoceánico, ocupado por Estados Unidos desde principios del siglo XX. Esta posición marcadamente antiestadounidense generó simpatías en América Latina, lo que llevó al gobierno de Nixon a reaccionar con cautela. La respuesta de Washington llegó recién días más tarde, negando que Estados Unidos tuviera las pretensiones hegemónicas denunciadas por Argentina.

Esta política hacia Estados Unidos coincidió con el anuncio de Kissinger de un *Nuevo Diálogo* con América Latina, en la Conferencia de Tlatelolco, que reunió a los cancilleres americanos en febrero de 1974. El gobierno de Nixon, para intentar morigerar la reacción antiestadounidense en el continente, que se había profundizado luego del derrocamiento de Allende el 11 de septiembre de 1973, prometió abordar el problema del canal de Panamá y revisar medidas comerciales y financieras que afectaban a los países latinoamericanos, en un contexto de crisis económica internacional y caída de la demanda europea de bienes primarios. Una vez más, se desplegaba una combinación de *garrotes* y *zanahorias*. La CIA participó activamente en el derrocamiento en Chile del primer gobierno socialista electo en América y también en el golpe de Estado en Uruguay. Meses después, la Casa Blanca prometía una nueva etapa en la relación con su *patio trasero*. Lo hacía en un momento de relativa debilidad, producto de su retirada poco honrosa de Vietnam, de la crisis económica y luego del estallido del escándalo *Watergate*, que terminaría con la renuncia de Nixon.

En octubre de 1973, Kissinger se entrevistó con el canciller argentino Alberto Juan Vignes. El titular del Departamento de Estado expuso las concesiones económicas que estaban dispuestos a realizar en el marco del *Nuevo Diálogo* y destacó la importancia de Argentina para que la iniciativa llegara a buen puerto, lo cual llevó a su par argentino a pretender erigirse como "vocero" de América Latina con el aval de la Casa Blanca. En forma similar a lo que había ocurrido con la Alianza del Progreso una década antes, el *Nuevo Diálogo* nunca fue más allá de la retórica y las promesas, tendientes a aplacar la renovada *yanquifobia* regional. A pesar de ser un gobierno republicano, la doble estrategia de concesiones y presiones no parecía ser muy distinta a la desplegada una década atrás por sus antecesores demócratas, luego de la Revolución cubana. Las promesas hechas tras la gira de Rockefeller, un lustro antes, fueron tiradas por la borda.

En 1975, finalmente, se produjo la reforma del TIAR. En la V Asamblea de la OEA se resolvió convocar a un cónclave para

introducir cambios en el tratado aprobado en 1947. En la reunión de San José de Costa Rica (16 al 26 de julio), diez países –Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela– lograron reformar el sistema de toma de decisiones, dejando sin efecto la exigencia de la mayoría de dos tercios.[15] El delegado peruano, impulsor de las reformas, planteó: "Nuestra idea es evitar todo matiz que pueda dar lugar a que se interprete el pacto de Río como una alianza militar global con una gran potencia" (Luis Marchand, citado en Lanús, 2000 [1984], p. 170). Más allá de las reformas adoptadas, acordes con la etapa de coexistencia pacífica de la Guerra Fría y con las relaciones diplomáticas que algunos países de la región habían restablecido con Cuba, lo cierto es que para muchos gobiernos latinoamericanos el sistema de seguridad establecido en la inmediata posguerra no reflejaba sus necesidades ni sus intereses. Esto sería puesto en evidencia claramente a principios de la década siguiente, cuando estalló el conflicto por Malvinas.

La guerra de Malvinas mostró los alcances y límites del TIAR. Para la mayoría de los países latinoamericanos fue la muestra de que dejó de funcionar de hecho, ya que Estados Unidos, como era previsible, priorizó la OTAN. Tal como estaba claro desde 1823, el gigante del norte no estaba dispuesto a panamericanizar la doctrina Monroe, que era una orientación unilateral de su política exterior y como tal no estaría supeditada a la interpretación o al acuerdo con otros países de la región.

MALVINAS Y EL FIN DEL TIAR

Un capítulo fundamental en el conflicto por Malvinas tiene que ver con el rol que jugó el gobierno de Estados Unidos, encabezado por Ronald Reagan (1981-1989). La incorrecta lectura del contexto geopolítico global por parte del gobierno dictatorial encabezado por Leopoldo Fortunato Galtieri (1982-1983) explica en parte el fracaso en sus iniciativas diplomáticas y el desenlace del conflicto con el Reino Unido de Gran Bretaña. La dictadura argentina hizo, además, una errónea interpretación de las implicancias de la doctrina Monroe.

Desde el año 1980 Argentina se involucró más en los conflictos del continente. Colaboró con el golpe de Estado de Luis García Meza en Bolivia, participó en la lucha antisandinista en Nicaragua y profundizó los operativos en el marco del Plan Cóndor (coordinación entre las

15 En realidad, se mantenía la exigencia de dos tercios para la adopción de decisiones, pero se estableció que para dejar sin efecto medidas adoptadas conforme al artículo 8 del TIAR, se necesitaría solo la mayoría absoluta. Se procuraba, así, poder levantar las sanciones diplomáticas que regían contra Cuba desde 1962.

dictaduras latinoamericanas y la CIA para la persecución y el exterminio de miles de dirigentes políticos y sociales). En los seis meses que Galtieri ocupó la Casa Rosada, la relación con Washington atravesó dos etapas. La primera, desde diciembre de 1981 hasta el 2 de abril de 1982, se caracterizó por una fuerte cooperación bilateral y una acción conjunta en la lucha contra las fuerzas revolucionarias en América Central. La estrategia del canciller Nicanor Costa Méndez fue mostrar la sintonía entre la adscripción occidental y anticomunista de su jefe y la orientación conservadora de Reagan. La mejora en las relaciones con la Casa Blanca, en función de las necesidades estratégicas del Departamento de Estado, llevó erróneamente a creer que estas afinidades podrían ayudar al gobierno militar para buscar una solución diplomática una vez que se recuperaron por la fuerza las Islas Malvinas. Las pretensiones de Galtieri chocaron contra la histórica alianza Washington-Londres. La OTAN, y no el TIAR, fue la esperable elección de Estados Unidos. Galtieri no pudo contar con el apoyo de Reagan, quien intentó disuadirlo el 1 de abril para que no ocupara las Malvinas. Galtieri debió sobreactuar una política tercermundista, que no hizo sino profundizar las tensiones con Washington, hasta el final de la guerra, y su renuncia, en junio de 1982. El estallido del conflicto bélico con Gran Bretaña cerró la etapa de acercamiento bilateral iniciada a principios de los años ochenta.

En el marco de la mediación entre Gran Bretaña y Argentina, el gobierno estadounidense se involucró no bien estalló el conflicto. El mismo 2 de abril, apenas pasadas las 22 horas, hubo una conversación telefónica entre Reagan y Galtieri, en la cual el primero intentó convencer al segundo de que diera marcha atrás, con el argumento de que habría una respuesta militar británica. El embajador estadounidense en Buenos Aires, Harry Shlaudeman, cumplió un rol preciso en esos días frenéticos:

> Durante la guerra, Shlaudeman no debió ser otra cosa que un correo eficiente. Era el encargado de asegurar que el presidente Galtieri atendiera el teléfono a Reagan o a Haig, y naturalmente tenía que tratar de minimizar los costos del apoyo norteamericano a Londres (Granovsky, 1992, p. 147).

El secretario de Estado Alexander Haig inició, el 8 de abril, una gestión de mediación, que incluyó sendas visitas a Buenos Aires y Londres. Primero dijo querer persuadir a ambos gobiernos de intentar una administración provisoria y neutral, tras el retiro de las tropas argentinas, hasta que se resolviera la suerte de las islas. La comisión, que reemplazaría al gobernador, estaría integrada por representantes del Reino Unido, Argentina y Estados Unidos, quienes se encargarían

de asegurar que se cumpliera el acuerdo de paz. No prosperó. Ni los británicos estaban dispuestos a ceder la soberanía –pretendían que se restaurara la administración previa al 2 de abril– ni los argentinos a retirar las tropas. Las gestiones de Haig, como era previsible, no llegaron a nada, tras lo cual regresó a Washington, el 19 de abril.

En el marco de esa suerte de mediación, el encargado de las relaciones exteriores de Estados Unidos llegó a Buenos Aires el domingo 11, acompañado por Vernon Walters, experto de la CIA en misiones reservadas. Galtieri insistió en el argumento de que el desembarco argentino estaba justificado por la negativa británica a responder a las disposiciones de la ONU, mientras que el canciller estadounidense reiteraba la disposición de Margaret Thatcher a una respuesta militar. La Plaza de Mayo desbordaba de gente, por una movilización que se había pergeñado para conmover al enviado de Reagan, lo cual ocurrió, pero no como esperaba la Junta Militar:

> Haig recordó instintivamente la revolución iraní de 1979, con su alianza entre un líder fundamentalista y las masas en la calle, y Shlaudeman completó ese recuerdo con el de la toma de la embajada norteamericana en Teherán por parte de un grupo de extremistas islámicos. Ambos convinieron en que, preventivamente, el embajador enviaría de regreso a Washington a la mayor parte de su personal (Granovsky, 1992, p. 148).

Quedaron en la capital argentina solo los agregados militares y agentes de inteligencia.

Tras el fracaso de las visitas de Haig en su rol como mediador con Londres, hubo un último intento, ejecutado por el embajador estadounidense, de convencer a Galtieri de que retrocediera para evitar la represalia británica, horas antes de que Reagan blanqueara el apoyo a Thatcher. En la madrugada del 30 de abril, Shlaudeman se reunió durante dos horas con Galtieri, en la jefatura del Ejército, y le solicitó que retirara sus tropas de las islas: "Venimos sin instrucciones de la Casa Blanca, general. Queremos saber si hay alguna forma de evitar la confrontación fatal". El dictador argentino aceptó planteárselo a los otros jefes de la Junta, según consta en documentos secretos desclasificados hace poco más de una década, pero el jefe de la Armada no habría aceptado. Horas más tarde volvieron a reunirse y Galtieri le transmitió al embajador estadounidense la respuesta negativa que ya le había adelantado la noche anterior: "La Argentina no puede tomar ese paso unilateralmente porque aparecería cediendo a la presión" (Alconada Mon, 2017). Horas más tarde, ese mismo día, Reagan anunciaba su apoyo a Thatcher –aunque Caspar Weinberger, al mando del Pentágono, ya brindaba en secreto apoyo logístico al Reino Unido–. Al

día siguiente se iniciaría el bombardeo a Puerto Argentino y, el 2 de mayo, el brutal hundimiento del crucero General Belgrano.

La guerra de Malvinas mostró, además, los límites del TIAR. Para la mayoría de los países latinoamericanos, fue la muestra de que había dejado de funcionar de hecho. Tras la recuperación de las islas, y ante la inminente contraofensiva militar británica, el gobierno de Galtieri buscó el apoyo regional e invocó el TIAR. El artículo tercero establece que un ataque armado contra un Estado que integra este esquema de defensa debe ser considerado como un ataque contra todo el continente. La avanzada de la flota británica, según Costa Méndez, era una amenaza contra la paz continental y justificaba que se invocara el TIAR. Reclamó la aplicación del artículo 8, que planteaba el compromiso por parte de los países firmantes a tomar represalias económicas o diplomáticas conjuntas contra el país agresor, siempre que fuera aprobado por la mayoría de sus integrantes.

El 27 de abril de 1982 se produjo una reunión de la Comisión de Trabajo de la Conferencia de Cancilleres americanos, en la cual se aprobó la resolución que respaldaba la soberanía argentina en las islas, se exhortaba a Gran Bretaña a terminar urgentemente con las hostilidades y se reclamaba a las partes que se reanudaran las negociaciones para la solución pacífica del diferendo, a la vez que se repudiaban las medidas coercitivas de carácter económico y político que habían tomado la Comunidad Económica Europea y otros Estados, y que perjudicaban al pueblo argentino. Esta resolución fue aprobada con los votos de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santo Domingo, Uruguay y Venezuela, pero con las significativas abstenciones de Chile, Colombia, Estados Unidos y Trinidad y Tobago. La ausencia en la sesión final del secretario de Estado Haig mostraba lo difícil que sería llevar a la práctica esa iniciativa, boicoteada por Estados Unidos.

La Junta Militar argentina pidió nuevamente la aplicación del TIAR en mayo, en rechazo a la ayuda que Estados Unidos estaba prestando a Gran Bretaña. En las reuniones de representantes americanos se acusó directamente al gobierno de Reagan de estar violando el pacto. Argentina volvió a obtener 17 votos favorables, y la abstención de los mismos cuatro países. Más allá de estas resoluciones, Argentina no logró que el TIAR se instrumentara para un apoyo concreto hacia su posición, tras lo cual ese pacto militar perdió toda legitimidad –no volvería a ser invocado hasta los atentados contra Estados Unidos, en septiembre de 2001–.

La negativa de Washington a permitir su aplicación muestra que el TIAR y la doctrina Monroe nunca sirvieron para resolver conflictos

que no estuvieran vinculados directamente con los intereses y directivas de la Casa Blanca. Por eso, el Pacto de Río nunca se hizo efectivo para dirimir controversias limítrofes entre países latinoamericanos (como la de Honduras y El Salvador, en 1969) o conflictos coloniales, como el de Malvinas. Esto, entre otros motivos, llevaría a varios países de la región a plantear la necesidad de terminar con el TIAR.

DEL *CONSENSO DE WASHINGTON* A LAS REBELIONES DE FIN DE SIGLO

Tras la caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría se estableció el *Consenso de Washington*, una serie de políticas económicas impuestas por Estados Unidos, el G7 y los organismos financieros internacionales a los países en desarrollo, y en especial a los que necesitaban hacer frente a sus elevadas deudas externas. Se les exigía una amplia reforma de los Estados, privatizaciones de las empresas públicas, mayores facilidades a las inversiones extranjeras, aumento de impuestos y ajuste en los gastos, para lograr superávit fiscal y pagar la deuda externa. Fue una de las manifestaciones de la ofensiva del capital sobre el trabajo que signó a la etapa neoliberal. Los apologistas del imperio juzgaron que se había arribado al *fin de la historia* (Fukuyama, 2015), que el capitalismo se había impuesto para siempre y que se había constituido un nuevo mundo unipolar, con Washington y Wall Street como poderes incontestables.

Como parte de un proyecto hegemónico histórico, y en el marco de la disputa comercial con otras potencias, Estados Unidos aprovechó su clara superioridad para plantear un proyecto ambicioso: el ALCA, que pretendía extender el Tratado de Libre Comercio de América del Norte hasta Ushuaia.

El 27 de junio de 1990, el presidente Bush presentó la *Iniciativa para las Américas*, origen de lo que fue el proyecto del ALCA. Tenía como objeto neutralizar el intento de Europa de reposicionarse en la región (ese año España lanzó las Cumbres Iberoamericanas, preparando los festejos del Quinto Centenario del desembarco de Colón) y también evitar que el Mercosur, que se constituyó en marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, pudiera ser el puntapié para una integración latinoamericana que venía fracasando desde principios del siglo XIX. La estrategia de Washington de impulsar acuerdos panamericanos, como en 1889, tenía que ver con evitar tanto la integración iberoamericana como la latinoamericana.[16]

16 Para una visión sobre las relaciones interamericanas en la década de 1990, véase Suárez Salazar y García Lorenzo (2008).

El ALCA, que se empezó a discutir en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), ya bajo el mandato de Clinton, pretendía consolidar el dominio económico de Estados Unidos en el continente, dar mejores condiciones a los capitales de ese país para avanzar en la apropiación de empresas y bienes que todavía estaban en manos de los Estados latinoamericanos y competir en mejores condiciones con los capitales europeos y asiáticos. Además, era parte de la ofensiva del capital contra el trabajo. Ya el TLCAN, que entró en vigencia el 1º de enero de 1994, había permitido a muchas empresas estadounidenses amenazar a sus trabajadores con trasladarse a México si no aceptaban las condiciones de trabajo que requería el gran capital (México se pobló de *maquilas*, es decir de simples ensambladoras, para aprovechar la baratura de su fuerza de trabajo).[17] Este tipo de tratados de libre comercio permitían la libre movilidad de los capitales y las mercancías, pero no así de las personas. Eso explica que numerosos sindicatos y movimientos sociales de todo el continente los denunciaran como un mecanismo para lograr una mayor explotación de los trabajadores y las trabajadoras.

En la cumbre inaugural de Miami se establecieron como grandes objetivos comunes el fortalecimiento de la democracia, la integración económica a través del libre comercio y el desarrollo sostenible. La impronta neoliberal estaba explícitamente planteada en la Declaración fundacional (Primera Cumbre de las Américas, 1994). Se *panamericanizaba* la iniciativa estadounidense del ALCA y se reivindicaban los TLC vigentes, como el TLCAN, que había entrado en vigencia el 1º de enero de ese año. Allí se estableció, además, un plan de acción para lograr los objetivos planteados.

El presidente Clinton, quien había sido electo en 1996 para un segundo mandato, aprovechó su primera gira por la región en 1997 para promocionar el proyecto del ALCA y confirmar que había notificado al Congreso de su país la iniciativa de designar a la Argentina como "aliado extra-OTAN". Argentina, a pesar de tener un gobierno del Partido Justicialista, pasaría a ser parte, entonces, del *selecto club* que integraban Australia, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Corea del Sur y Nueva Zelanda.

Si cuando Bush viajó a la Argentina en 1990 el país atravesaba todavía una de las crisis económicas más graves de su historia, siete años más tarde era exhibido como el ejemplo a imitar por los demás

17 A veinte años de su puesta en marcha, y desde una perspectiva crítica, se realizaron múltiples balances del TLCAN en el Seminario Internacional "Subordinación de México bajo Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio, despojo, guerra social y violación masiva de derechos humanos", UNAM, México, 1 y 2 de septiembre de 2014.

emergentes. Buena parte de las conversaciones entre Menem y Clinton giraron en torno a la concreción el proyecto del ALCA, que Estados Unidos estaba discutiendo formalmente desde la Cumbre de las Américas de Miami (1994) y sobre el que se avanzaría en la siguiente reunión de mandatarios americanos, prevista para pocos meses después en Santiago de Chile (1998).

En esta segunda reunión, que se realizaría apenas meses después de la gira de Clinton por América Latina, se iniciaron las negociaciones oficiales para establecer el ALCA y se aprobó un plan con 27 iniciativas vinculadas mayormente al ámbito de la educación. En la Declaración de Principios, aprobada el 19 de abril de 1998, volvía a reafirmarse la impronta neoliberal y a favor de la liberalización del comercio:

> Desde nuestra reunión en Miami, hemos alcanzado beneficios económicos reales en las Américas como resultado de un mayor grado de apertura comercial, de transparencia en las reglamentaciones económicas, de políticas económicas sólidas consistentes con una economía de mercado, además de los esfuerzos efectuados por el sector privado para aumentar su competitividad. (...) Se han formado nuevas asociaciones mientras que las ya existentes se han fortalecido y ampliado. Los acuerdos subregionales y bilaterales de integración y libre comercio están desempeñando un papel positivo. Tenemos confianza en que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mejorará el bienestar de nuestros pueblos, incluyendo a las poblaciones en desventaja económica en nuestros respectivos países (Segunda Cumbre de las Américas, 1998).

Se estableció el GRIC, dependiente de los ministros de Relaciones Exteriores, que se reuniría dos o tres veces por año, para darle dinamismo al proceso.

Pocos meses más tarde, el 6 de diciembre, Hugo Chávez resultaría electo presidente de Venezuela con el 56% de los votos. Este acontecimiento político marcaría el inicio del cambio en la correlación de fuerzas en el continente y se convertiría en un obstáculo para los planes estadounidenses, que buscaban cumplir el objetivo trazado en Santiago de Chile: la entrada en vigencia del ALCA en el año 2005. En el próximo capítulo se analizará, justamente, la *batalla* de Mar del Plata, que se dio en la IV Cumbre de las Américas, cuando Bush Jr. visitó la Argentina.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo se recorrieron algunos de los procesos fundamentales que signaron las relaciones interamericanas en los últimos 200 años y plantearon resignificaciones parciales de la doctrina Monroe.

Ya tempranamente en el siglo XIX Bolívar mostraba sus temores en relación a la participación de Estados Unidos en el Congreso de Panamá de 1826. Décadas más tarde, fueron los representantes argentinos los que se opusieron, en la primera conferencia panamericana, a que avanzaran las iniciativas "antieuropeas" impulsadas por James Blaine.

El siglo XX empezó con un renovado despliegue imperialista por parte de Estados Unidos en la región, de la mano del sinceramiento de Roosevelt y su *gran garrote*. Luego de casi tres décadas de desembozado intervencionismo en el *patio trasero*, las resistencias obligaron a cambiar parcialmente las formas, y se pasó de la *diplomacia del dólar* y del *control* a la política del *buen vecino*. Incluso en el sistema interamericano Estados Unidos debió aceptar, aún a regañadientes, la incorporación del *principio de no intervención*. La Segunda Guerra Mundial produjo una serie de cambios geopolíticos de enorme magnitud, consolidó la hegemonía global estadounidense y le permitió, en el llamado *hemisferio occidental*, superar los obstáculos e instalar bajo su dominio la OEA y el TIAR. Con el despliegue de la Guerra Fría, se construyeron nuevos enemigos en el continente, y la intervención estadounidense dejó de ser para disputar la enorme presencia británica o la amenaza nazifascista. El nuevo enemigo era el *peligro rojo*, aunque la política estadounidense no solo se dedicó a combatir la Revolución cubana y las fuerzas izquierdistas y antiimperialistas, sino también a los nacionalismos reformistas populares que habían avanzado en algunos países en los años cuarenta y cincuenta.

Con la imposición de la *Doctrina de Seguridad Nacional* Estados Unidos promovió o consintió la participación de las fuerzas armadas en la represión interna y en el derrocamiento de gobiernos constitucionales, volvió a la vieja práctica de la intervención militar (como en República Dominicana en 1965) y hasta validó la coordinación represiva de las dictaduras del Cono Sur, a través del *Plan Cóndor*. Además, financió a los gobiernos militares que tempranamente adoptaron políticas neoliberales, como los de Argentina y Chile en la década del setenta, y se alió con el Reino Unido cuando Argentina y otros países latinoamericanos invocaron el TIAR ante el ataque de Margaret Thatcher, luego de la recuperación argentina de las islas Malvinas.

Tras la *década perdida* (las crisis de la deuda, el deterioro de los términos de intercambio y las crisis hiperinflacionarias en Nuestra América en la década del ochenta), Estados Unidos y sus aliados impusieron el *Consenso de Washington*, que avanzó en la región con el consentimiento de gobiernos subordinados. Si bien la doctrina Monroe ya no tendría su razón de ser luego del derrumbe de la Unión Soviética, en realidad siguió vigente como estrategia para disciplinar

cualquier desafío continental al avance del gigante del norte. En un contexto geopolítico más favorable, Estados Unidos intentó imponer un proyecto estratégico, el ALCA, que avanzó casi sin resistencias en las dos primeras Cumbres de las Américas. Sin embargo, a fines de siglo empezaron a multiplicarse las resistencias y rebeliones populares, que luego se traducirían, en algunos casos, en procesos electorales que modificaron el panorama político regional, tema que será abordado en el próximo capítulo.

El inicio del siglo XXI mostraría una correlación de fuerzas a nivel continental que no era la que imaginaban quienes habían pronosticado el triunfo absoluto de Estados Unidos tras la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. La doctrina Monroe y el sistema interamericano que impuso Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial serían desafiados por Nuestra América.

NUESTRA AMÉRICA FRENTE A ESTADOS UNIDOS EN LA ACTUALIDAD: LAS CUATRO ESTRATEGIAS EN PUGNA

INTRODUCCIÓN

Luego de la consolidación hegemónica de Estados Unidos en la última década del siglo pasado, durante el *Consenso de Washington*, emergieron en este siglo resistencias y rebeliones populares, que en muchos países tuvieron manifestaciones electorales. Llegaron al poder gobiernos progresistas, nacional-populares y/o de izquierda. A la vez que se profundizó el declive relativo de Estados Unidos, el ascenso de Asia-Pacífico y el viraje hacia un orden multipolar, avanzaron en Nuestra América, no sin dificultades, iniciativas de coordinación y cooperación política y proyectos de integración regional. En este capítulo se aborda el proceso que fue desde el rechazo al ALCA a la construcción de herramientas latinoamericanas nuevas, como fueron el ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC, la reacción conservadora desde 2015 y las cuatro estrategias de inserción internacional que hoy pugnan en la región, justamente cuando Estados Unidos plantea una reactualización de la doctrina Monroe.

DEL NO AL ALCA AL ALBA-TCP, LA UNASUR Y LA CELAC

La derrota en 2005 del proyecto estratégico de Estados Unidos para consolidar su dominio en el continente americano en la posguerra fría fue resultado de las resistencias y rebeliones populares contra el *Consenso de Washington* y, a la vez, permitió avanzar en la postergada coordinación política e integración regional.

La lucha del movimiento obrero organizado para evitar que se aprobaran nuevos tratados de libre comercio fue un elemento importante para explicar los cambios de algunos gobiernos latinoamericanos en relación a su postura frente a las negociaciones y generó una base de organización y conciencia continental para avanzar en el proceso de construcción de instancias de integración alternativas.

Todavía en germen, la organización sindical a nivel continental estaba en marcha. En 1996 se formó la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que reunía a casi todas las centrales de los países del Mercosur y Chile. El objetivo de esta coordinadora era propiciar la intervención de los sindicatos en las negociaciones de los procesos de integración. Criticaban el carácter neoliberal del ALCA y proponían distintas formas de regulación estatal, sin plantear, en la mayoría de los casos, perspectivas anticapitalistas.

En Estados Unidos, distintos sindicatos se oponían al ALCA porque ya habían experimentado las consecuencias negativas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA). En la década anterior, muchas empresas estadounidenses se habían trasladado a México para instalar las maquilas, dado que allí el costo de la fuerza de trabajo era significativamente menor y las leyes laborales más flexibles y más fáciles de violar que en Estados Unidos. En los años previos, distintas organizaciones sindicales estadounidenses se pronunciaron contra esta liberalización que establecía libre movilidad de capitales y mercancías, pero no de personas. La Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (del inglés *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*-AFL-CIO), por ejemplo, organizó una multitudinaria marcha en la cumbre ministerial de países americano realizada en Miami en 2003. La creciente conciencia de que la liberalización del comercio solo hubiera favorecido al capital (y, en particular, al gran capital concentrado) llevó progresivamente a las organizaciones sindicales a unirse a sus pares latinoamericanas en la lucha por intentar frenar el ALCA.

Los sindicatos estadounidenses eran conscientes de que el ALCA hubiera podido aumentar el desempleo en Estados Unidos, como ya lo había hecho el TLCAN/NAFTA desde 1994. El bajo salario pagado a los trabajadores en países como México o Brasil convenía a los intereses de los grandes industriales estadounidenses, que muchas veces reorientaban sus inversiones en función de disminuir costos laborales. Instalar maquiladoras o factorías en países con mayor flexibilidad en la legislación laboral era una tendencia que, iniciada con el TLCAN, hubiera podido extenderse por todo el continente de haberse aprobado el ALCA, si este no hubiera implementado mecanismos de homologación de los derechos laborales. Los sindicatos de Estados Unidos

proponían que se establecieran cláusulas para evitar el *dumping social* (la invasión de productos elaborados en países donde la mano de obra era más barata y donde había menos leyes laborales y menos control de la forma en la que se explotaba el trabajo). El problema era que el *dumping social* era utilizado también como excusa por los empresarios estadounidenses para impedir que entraran productos de otros países, logrando así salvaguardar sus propios intereses. Parte del reclamo más general de los países en desarrollo era en el sentido de que Estados Unidos dejara de lado estas medidas de proteccionismo no arancelarias.

El TLCAN mostraba algunos resultados negativos para el movimiento obrero debido al mayor poder que otorgaba al capital, en detrimento del trabajo:

> El TLCAN ha proporcionado a los empresarios la más poderosa herramienta: la capacidad de amenazar con la relocalización de la producción en México frente a las protestas de los trabajadores. Un estudio de la Universidad de Cornell en EE.UU. investigó 400 casos de protestas sindicales en el sector de manufacturas, de las cuales el 68% organizó campañas en donde se amenazó con parar la producción fabril. En estos casos, el 18% de los empleadores advirtieron que moverían la producción a otro país, especialmente México, si el sindicato tenía éxito en su forma de lucha (Ghiotto, 2005, p. 181).

El avance tecnológico y el creciente proceso de mundialización del capital otorgaban mejores condiciones para subsumir el trabajo y para controlar su poder de resistencia.

En Argentina, muchos sindicatos se oponían al proceso de "integración" tal como estaba previsto en el proyecto ALCA y planteaban que el mismo solo hubiera permitido aumentar la flexibilización y precarización laboral, tal como había ocurrido en México. La Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA) era una de las organizaciones que estaba al frente de la "Autoconvocatoria No al ALCA" y que participó activamente en las consultas populares que rechazaron masivamente el proyecto del ALCA, logrando la participación de cientos de miles de ciudadanos. Además, el Instituto de Estudios y Formación de la CTA elaboró distintos documentos críticos de análisis y divulgación:

> La movilidad de la mano de obra tiende a igualar los salarios. Al no estar permitida, se crea un espacio que permite al capital maximizar las ganancias utilizando y profundizando las diferencias nacionales en cuanto al nivel de ingreso de los trabajadores. En los países que conforman la Unión

> Europea la diferencia es del 50 % entre el ingreso *per cápita* más alto y el más bajo, mientras que la diferencia entre los países latinoamericanos y los de norte, involucrados en el ALCA, donde no hay movilidad de mano de obra ni ningún mecanismo compensador, la diferencia es de 22 veces (Lozano y Arceo, 2002, p. 7).

Según la CTA, en tanto hubiera perjudicado a la industria menos concentrada, que era la que más trabajadores empleaba, un acuerdo de libre comercio como el ALCA hubiera ampliado el ejército de desocupados, subocupados y trabajadores "en negro" y "precarizados". Esta central proponía un modelo alternativo de "capitalismo productivo", con mejor redistribución del ingreso. También había otras corrientes sindicales, más minoritarias, que planteaban que no alcanzaba con criticar el neoliberalismo, sino que era preciso, para defender los intereses de los trabajadores, proponer una perspectiva social superadora del sistema capitalista, con autonomía de clase. Polemizando con la postura recién expuesta, planteaban que no era fácil mostrar cómo el mayor desarrollo industrial de Brasil se traducía en mejores condiciones de vida para la mayoría de su población, cuyo salario y condiciones de vida estaban aún más retrasados que en Argentina.

Pero no solo los sindicatos resistieron contra el ALCA. También fue fundamental la oposición de distintas organizaciones sociales y políticas. Hacia fines de la década del noventa, y en el marco de la movilización popular contra el ALCA, nació una organización que nuclearía a los movimientos que se oponían al ALCA en cada país, la Alianza Social Continental (ASC),

> un foro de organizaciones y movimientos sociales progresistas de las Américas, creado para intercambiar información, definir estrategias y promover acciones conjuntas, todo ello encaminado a la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo y democrático, que beneficie a nuestros pueblos. La ASC es un espacio abierto a las organizaciones y movimientos interesados en cambiar las políticas de integración a nivel hemisférico y en promover la justicia social en las Américas (Alianza Social Continental, 1997).

La propuesta para la conformación de la ASC surgió del foro de la sociedad civil llevado a cabo en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil, en forma paralela a una reunión de ministros de comercio del hemisferio, realizada en el marco de las negociaciones del ALCA. El Grupo Coordinador de la ASC estaba compuesto por organizaciones de distintos países. La red de la ASC tenía su origen, entonces, en la coordinación que se construyó entre sindicatos y diversas ONG que, a principios de la década de 1990, se oponían al TLCAN. Esta red tuvo

participación en la "batalla de Seattle" de 1999, cuna del movimiento antiglobalización, y a partir de allí presionó para incluir la temática social en las reuniones hemisféricas oficiales y organizó las Cumbres de los Pueblos, que paralelizaron las Cumbres de las Américas de Santiago de Chile, Quebec y Mar del Plata.

En la convocatoria al IV Encuentro de Lucha contra el ALCA, realizado en mayo de 2005 en La Habana, la ASC expresó el carácter plural de su convocatoria:

> Llamamos a todas las fuerzas que han venido actuando en el marco de la Campaña Continental de Lucha contra el ALCA a cerrar filas en aras de esa unidad junto a los representantes y miembros de las organizaciones sociales y políticas de América; a indígenas, negros, sindicalistas, campesinos, estudiantes, pobladores, religiosos, ambientalistas, antibelicistas, defensores de derechos humanos, creadores, comunicadores, parlamentarios, artistas e intelectuales, hombres y mujeres de todas las razas y pueblos de Américas (Alianza Social Continental, 1997).

Esta convocatoria marcó el carácter amplio de la ASC, que también se expresaba en diversos ámbitos como el Foro Social Mundial (FSM), otra de las instancias de resistencia a la integración que proponía Estados Unidos a través del ALCA.[1]

En el cierre del FSM 2005 un grupo de intelectuales planteó una serie de propuestas con el objeto manifiesto de evitar que la supuesta fragmentación de la agenda del FSM se convirtiera en dispersión. Las propuestas del llamado "Manifiesto de Porto Alegre" incluían algunos aspectos relacionados con las negociaciones en torno al ALCA: anular la deuda externa de los países del sur; aplicar tasas internacionales a las transacciones financieras, a las inversiones directas del exterior, a los beneficios de las multinacionales y a la venta de armas y las actividades que producían efecto invernadero; desmantelar progresivamente todas las formas de paraísos fiscales, jurídicos y bancarios; garantizar el derecho al empleo y la protección social; promover formas de "comercio justo", rechazando las reglas de libre comercio de la OMC; garantizar el derecho a la soberanía alimentaria de cada país mediante la promoción de la agricultura familiar; prohibir toda propiedad sobre conocimientos y seres vivos, lo mismo que la privatización de los bienes comunes de la humanidad, en particular el agua; luchar contra el racismo, la discriminación, el sexismo, la xenofobia

1 El FSM 2003 se abrió con una marcha de 100 mil personas contra el ALCA, la mayor realizada a nivel continental contra el acuerdo propuesto por Estados Unidos. El FSM 2005 cerró también con una multitudinaria movilización contra el ALCA.

y el antisemitismo; tomar medidas para poner fin a la destrucción del medio ambiente y la amenazas climáticas por el efecto invernadero; exigir el desmantelamiento de las bases militares extranjeras y la retirada de sus tropas de todos los países, salvo los que actuaban con permiso de la ONU; garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, mediante legislaciones que limitaran la concentración de los medios de comunicación, garantizaran la autonomía de los periodistas y favorecieran la prensa sin fines de lucro, en particular los vehículos alternativos y comunitarios; reformar y democratizar en profundidad las organizaciones internacionales, entre ellas la ONU y en caso de que persistieran las violaciones de la legalidad internacional por parte de Estados Unidos, transferir la sede de la ONU a otro país. Muchos de estos puntos tenían que ver con las críticas a acuerdos como el ALCA y con la fundamentación de la resistencia para impedir la aprobación de dicho proyecto.

En Estados Unidos, además de los sindicatos y partidos de izquierda que rechazaban la integración al servicio del capital, también había grupos ambientalistas, como la "coalición azul y verde", que se oponían al ALCA porque hubiera desregulado la actividad económica, aumentando el deterioro ambiental. Estas organizaciones presionaban para que en las negociaciones se incluyeran los problemas vinculados con el cambio climático y la preservación de la biodiversidad. Demás está decir que mientras Estados Unidos ni siquiera aceptó el protocolo de Kioto, difícilmente iba a dejarse presionar por los ambientalistas en el marco de las negociaciones para establecer el ALCA.

Un ejemplo significativo de la creciente movilización estadounidense contra el ALCA fue la concentración masiva llevada a cabo en noviembre de 2003, cuando se realizó en Miami la reunión ministerial en la cual participaron representantes de los 34 países que negociaban el acuerdo del ALCA. En esa oportunidad miles de sindicalistas, ambientalistas, estudiantes, campesinos, feministas, activistas por los derechos humanos y representantes de medios de comunicación alternativos le dijeron "No al ALCA" en las calles y fueron duramente reprimidos por el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos.

Entre las organizaciones que conformaban la Autoconvocatoria NO al ALCA en Argentina se encontraban la Federación Agraria Argentina (FAA), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME), la CTA, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), la Federación Universitaria Argentina (FUA), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos, el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) y ATTAC (Autoconvocatoria No al ALCA, 2004). La Autoconvocatoria realizó diversas actividades para informar a la población de los contenidos de

las negociaciones y para establecer mecanismos democráticos de debate y decisión en relación con el futuro de la Argentina en el proceso de integración (entre otras actividades, organizó un plebiscito sobre el ALCA). Se ocupó también de la organización de la Tercera Cumbre de los Pueblos, que se realizó en noviembre de 2005 en Mar del Plata, paralelamente a la cumbre de presidentes. Para este encuentro, difundieron nuevamente las razones para oponerse al ALCA: hubiera extendido al continente un tratado –el TLCAN– que ya había probado sus terribles consecuencias sociales; el acuerdo había sido elaborado en secreto (sin participación real de la sociedad civil); hubiera relegado aún más los derechos laborales y las condiciones de trabajo (como ocurrió en México tras la aprobación del TLCAN); exacerbado la destrucción del medio ambiente (por la disminución de la capacidad reguladora de los Estados); puesto en riesgo la vida y la salud de los pueblos (por el avance de las patentes, con el consecuente perjuicio para la salud pública); convalidado y profundizado la privatización de los servicios sociales (transformando estos servicios, sobre todo salud y educación, en mercancías); acelerado la quiebra de pequeñas y medianas empresas y la desindustrialización del país (por el proceso de liberalización y desregulación); limitado aún más los derechos democráticos de la población (en tanto hubiera cristalizado procesos sobre los que la sociedad civil no había sido consultada); incrementado la pobreza y la desigualdad (como ya lo habían demostrado las políticas neoliberales aplicadas en los años anteriores). El lema fue "Otra integración, justa y solidaria, es posible".

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil que resistían al ALCA planteaban que había que construir una estrategia alternativa de integración. A diferencia de la mayoría de los gobiernos sudamericanos, sostenían que era necesario profundizar el proyecto del ALBA-TCP, que hasta ese entonces no había sido tomado por Argentina ni por Brasil, que a la vez que ponían límites a las negociaciones del ALCA, no planteaban una real alternativa al proyecto de Estados Unidos.

El fracaso del proyecto estadounidense del ALCA tuvo que ser aceptado cuando no pudo aprobarse su continuidad en la IV Cumbre de las Américas, tal como pretendía Estados Unidos. Allí se expresaron, en principio, dos bloques. Por un lado, los países que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar en la negociación de un acuerdo de libre comercio como el ALCA. Por otra parte, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay –los por entonces cuatro miembros plenos del Mercosur– y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que veintinueve países apoyaron la primera, cinco avalaron la segunda). Sin embargo, y pese al intento de diversos actores por presentar la postura

de estos cinco países como un sólido "bloque antiimperialista" que defendía los intereses de las mayorías populares latinoamericanas, en realidad es necesario preguntarse si no hay una diferencia entre las posturas de Venezuela y de los otros cuatro países. Mientras que Venezuela sí construía un proyecto de clara confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretendían en las negociaciones continentales presionar para que Estados Unidos (y a nivel global también Europa y Japón) disminuyera su protección a sus productores primarios, logrando así una liberalización más radical del comercio internacional. Si se les exigía la apertura de sus mercados internos, planteaban los representantes brasileros y argentinos, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados de europeos y estadounidenses para las exportaciones –mayoritariamente primarias o agroindustriales– de estos países. El proyecto del ALCA, como dijo Chávez, fue finalmente "enterrado" en Mar del Plata en noviembre de 2005 (Morgenfeld, 2006).

LA PRIMERA OLEADA DE GOBIERNOS PROGRESISTAS Y LA REACCIÓN CONSERVADORA

A partir del traspié que sufrió en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los TLC bilaterales:

> El imperialismo ya lanzó un programa sustituto del ALCA. Esta contraofensiva promovía el reforzamiento de los tratados de libre comercio ya existentes (México y Chile), la ratificación de nuevos convenios (Centroamérica y República Dominicana) y la negociación de acuerdos semejantes (Panamá, Perú, Colombia y Ecuador). Esas iniciativas indican que solo la versión inicial del tratado o su parche posterior (un "ALCA Light") quedaron fuera de la escena. Estados Unidos lanzó el mismo producto con un nuevo envase. Es cierto que el "ALCA ha sido derrotado", pero únicamente en la desmesurada modalidad original que contemplaba "un solo tratado desde Alaska hasta Tierra del Fuego". El gran número de acuerdos bilaterales que está suscribiendo Estados Unidos con países latinoamericanos ilustra que esta iniciativa no ha quedado sepultada (Katz, 2006).

Con Obama, Estados Unidos volvió a la carga con los tratados de libre comercio. La Casa Blanca impulsó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP en inglés), con el objetivo de crear un mercado común entre las Américas (participaban Canadá, México, Perú y Chile), Australia y Asia, sin China. En línea con una política exterior que ya miraba con recelo la expansión y la competencia de Pekín (los principales despliegues militares del Pentágono se

realizan actualmente en el Pacífico), el TPP cumplía el doble objetivo de intentar contener y limitar la expansión económica china y a la vez lograr una suerte de ALCA remozado que contrarrestase la influencia de la integración alternativa impulsada desde Caracas por el eje bolivariano. En función de los intereses de las grandes corporaciones estadounidenses, se negociaba a puertas cerradas. Al mismo tiempo, movimientos sociales de todo el mundo luchaban contra la concreción de esta nueva ofensiva del capital trasnacional que afectaría derechos laborales, regulaciones ambientales, acceso a medicamentos genéricos, regulaciones financieras, a la vez que impulsaría la consolidación de oligopolios y disminuiría la potencialidad de desarrollos locales.

Tanto la iniciativa de la Alianza del Pacífico (integrada por México, Colombia, Perú y Chile, por entonces con gobiernos derechistas neoliberales, afines a la estrategia globalista unipolar de Estados Unidos), como el TPP, eran complementarios y funcionales a los intereses de la Casa Blanca en América Latina. Washington buscaba meter una cuña en América del Sur, impulsando a los países con los cuales ya tenía tratados de libre comercio bilaterales (Colombia, Chile, Perú) a que se unan y sean remolcados hacia el TPP.

En forma paralela, y a medida que perdió gravitación económica en la región (participa cada vez menos como socio comercial, prestamista e inversor, en muchos casos siendo reemplazado por China), Washington reforzó su presencia militar: restableció en 2008 la IV Flota del Comando Sur y abrió bases militares en distintos países del continente. Con nuevas modalidades, Estados Unidos asentó su poder militar y geopolítico gracias a una extensa red de bases. El fin de la Guerra Fría no implicó la desmilitarización imperial en América latina. Se construyeron nuevos enemigos (el narcotráfico, el terrorismo o los desastres naturales) y se plantearon nuevas doctrinas para justificar este intervencionismo. Las bases, o "sitios de operaciones de avanzada", son pequeñas, disimuladas y operan en red. Su principal función es garantizar el acceso total e inmediato de las fuerzas militares estadounidenses, pero a la vez se encargan de otras funciones: recolección de datos –espionaje–, protección de oleoductos, vigilancia de los flujos migratorios, monitoreo político de los países latinoamericano, control del narcotráfico y, de ser necesario, acciones desestabilizadoras (Luzzani, 2012).

Luego del fracaso del proyecto del ALCA y del fortalecimiento de una coordinación política e integración regional que excluía a Washington (Mercosur ampliado con la incorporación de Venezuela y Bolivia, UNASUR, CELAC, ALBA-TCP), Estados Unidos buscó reposicionarse en la región, a pesar de su relativamente decreciente

influencia económica, del avance chino y de la profundización de las relaciones económicas sur-sur.

Nuestra América –es decir, los 33 países del continente, excluyendo a Estados Unidos y Canadá–, luego de las rebeliones populares que lograron un retroceso parcial de las políticas neoliberales, inició una nueva etapa, en lo económico sostenida en un crecimiento gracias a la demanda mundial de bienes agromineros y al creciente comercio con China (lo cual produjo, a la vez, una profundización del extractivismo), con mayor autonomía en relación con la Casa Blanca. La derrota del ALCA, el ascenso de algunos gobiernos con prédicas antiimperialistas y la constitución de instancias de integración por fuera de la dirección otrora omnipresente de Washington, permitieron incluso debatir sobre la construcción del "socialismo del siglo XXI". Tras la decisión de Cuba y Venezuela de crear el ALBA-TCP, al que se fueron sumando otros países, aumentó la convergencia entre Brasil y Argentina, que impulsaron la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), cuya fundación se concretó en Brasilia en 2008. Poco después, impulsada por Hugo Chávez, se formaría la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que vio la luz en 2010 en Playa del Carmen, México. Estos proyectos fueron la manifestación de una inédita coordinación política e integración continental, a la vez que de la pérdida relativa de influencia estadounidense.

Sin embargo, Estados Unidos, aun con su hegemonía desafiada, no se resignó a perder influencia en lo que históricamente consideraron como su *patio trasero* y, en consecuencia, reforzó sus rasgos agresivos y guerreristas, más allá del anunciado "deshielo" con Cuba y de las negociaciones bilaterales para "normalizar" las relaciones con la isla (Morgenfeld, 2015). Como bien recuerda Atilio Boron, la región está lejos de ser un área irrelevante para Washington, lo cual se manifiesta en su creciente presencia militar. Las luchas y guerras del siglo XXI serán por los bienes comunes de la tierra, gran parte de los cuales se encuentran en América Latina, tan apetecida también por otras potencias (Boron, 2012).

Europa, en medio de una crisis económica que amenaza el propio proceso de construcción de la Unión Europea, no está dispuesta a abandonar su influencia en una región en la cual hace cinco siglos tiene una destacada presencia política, económica y cultural. Bruselas reinició las negociaciones para el acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea, a la vez que procura defender las inversiones de sus capitales en la región. En particular, Madrid apuesta a reimpulsar el proceso de las Cumbres Iberoamericanas (aquel iniciado en 1991, como contracara de las Cumbres de las Américas alentadas por Washington).

China, por su parte, viene avanzando a pasos acelerados en el vínculo económico con la región. Ya es un socio comercial fundamental de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. La relación con el gigante asiático amenaza con reconstruir la vieja dependencia con Gran Bretaña y Estados Unidos: América Latina exporta bienes primarios (petróleo, soja, cobre, hierro) y compra manufacturas. La succión de recursos agromineros latinoamericanos (el 28% de estas importaciones chinas provienen de nuestra región) solo tiene parangón con las que el gigante asiático despliega en África.

La crisis económica mundial iniciada en 2008 impulsa a las potencias a intensificar las disputas para mantener o modificar la configuración del poder mundial. En ese contexto, América Latina y el Caribe, con un creciente mercado de consumo y una disponibilidad de bienes naturales renovables y no renovables, está en el centro de las luchas entre Estados Unidos, Europa y China, sean estas comerciales, financieras, políticas, tecnológicas o militares. El riesgo para Nuestra América es plantear, como lo hacen los cultores de la teoría del "realismo periférico", la conveniencia de avanzar en acuerdos de cuño neoliberal como la Alianza del Pacífico, establecer alianzas estratégicas individuales con el gigante asiático (sin coordinar con los demás países de la región) o firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, con características similares al ALCA. Eso implicaría consolidar la dependencia, repitiendo patrones primario-exportadores como los establecidos hace más de un siglo con Gran Bretaña. La alternativa, en cambio, debe construirse en forma coordinada y conjunta con los países latinoamericanos y con autonomía respecto a las grandes potencias, no resignándose a la conformación de un sistema capitalista mundial que genera y regenera periferias. El cambio en el contexto económico global impactó en la región: provocó el agotamiento relativo del ciclo distributivo y paralizó en muchos casos el impulso transformador de esta primera "oleada progresista", permitiendo a fuerzas derechistas reposicionarse y pasar a la ofensiva.

Desde la derrota del kirchnerismo en Argentina, en 2015, hubo una contraofensiva derechista en buena parte de la región. Los gobiernos de Mauricio Macri, Enrique Peña Nieto, Michel Temer y Pedro Pablo Kuczynski, emblemas de las derechas *aggiornadas*, pretendieron clausurar el llamado "ciclo progresista", derrotar al eje bolivariano y restaurar las políticas que emanaron del *Consenso de Washington* en la posguerra fría. Esos gobiernos neoliberales aspiraban a clausurar cualquier alternativa popular, en pos de profundizar los esquemas extractivistas y revertir la inédita cooperación y coordinación política latinoamericanas que caracterizó el inicio del siglo XXI, tras el "No al ALCA" (Kan, 2016; Karg y Lewitt, 2015). Abandonaron en sus

discursos toda referencia latinoamericanista y apostaron a debilitar a organismos nuevos, como la UNASUR –de la cual se retiraron– y la CELAC –a la cual ningunearon–, para volver a posicionar a OEA, cuya sede no casualmente se encuentra en Washington, a pocos metros de la Casa Blanca (Suárez Salazar, 2017). Desde que inició su segundo mandato en 2013, Obama ensayó una nueva ofensiva imperial, que coincidió con la muerte de Hugo Chávez –el gran líder de la integración alternativa, a partir de la iniciativa que lanzó junto a Cuba en 2004, el ALBA-TCP– y con la reversión del ciclo de alta demanda y precio de las materias primas (Gandásegui, 2016). Esa ofensiva, basada en el *smart power*, parecía tener en Hillary Clinton su continuadora natural.[2]

Sin embargo, el triunfo de Donald Trump en las elecciones del 8 de noviembre de 2016 modificó sustancialmente el panorama geopolítico, generando una conmoción mundial mucho mayor a la que siguió al *Brexit*, la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea a partir del resultado del referéndum de junio de ese mismo año. Ambas votaciones expresaron el creciente rechazo a la globalización neoliberal impulsada desde los centros financieros y el resquebrajamiento del consenso político que se imponía desde las élites de Europa y Estados Unidos. En el crucial año 2016 se consumó el final de ese oxímoron que la filósofa y politóloga estadounidense Nancy Fraser denominó el *neoliberalismo progresista*. Mientras líderes xenófobos, de extrema derecha o neofascistas canalizaron a su favor el creciente hartazgo social, aumentó la incertidumbre global. Se resquebrajó el consenso global, a tal punto que en las reuniones del G20 previas a la cumbre presidencial de Hamburgo en 2017, Estados Unidos bloqueó las declaraciones pro libre comercio y China pretendió erigirse en la nueva líder de la globalización. En la cumbre de Alemania, Trump quedó en solitario, tras haber anunciado la salida de Estados Unidos del Acuerdo Climático de París. Angela Merkel, la anfitriona, debió admitirlo: "Cuando no hay consenso, hay que reflejar el disenso, no ocultarlo" (González y Carbajosa, 2017).

La elección en Estados Unidos de un presidente abiertamente xenófobo, antiobrero, misógino, negacionista del cambio climático, plutocrático, unilateralista y militarista supuso un gran peligro no solo para la mayoría de la población de ese país, sino también para toda Nuestra América. Agredió a México, Cuba y Venezuela y promovió una diplomacia militar que reniega de las instancias multilaterales, lo

2 El llamado "poder inteligente" fue definido por Joseph Nye como la combinatoria de poder duro y poder blando para vencer, y usado recurrentemente por Hillary Clinton cuando fue secretaria de Estado (2009-2013) de Obama.

cual generó niveles de rechazo históricos. Una encuesta internacional del *Pew Research Center*, publicada el 26 de junio de 2017, mostró que la imagen del gobierno de Estados Unidos se hundió quince puntos en los primeros seis meses de gobierno de Trump (Laborde, 2017). Con excepción de Israel y Rusia, en los otros 35 países encuestados cayó la confianza en Washington, y especialmente lo hizo en América Latina. Este contexto –no se cerró la crisis económica internacional que se inició en 2008 en Estados Unidos, crece la incertidumbre global, ganan poder líderes y movimientos de ultraderecha, se impugna el discurso neoliberal en los países centrales, se ralentiza el comercio global y se agudizan las disputas hegemónicas– obliga a realizar un balance y a plantear cuáles son los principales desafíos para la región y las alternativas para vincularse con un mundo cuyo reordenamiento es incierto.

LAS CUATRO ESTRATEGIAS EN PUGNA

En una investigación realizada junto a Gabriel Merino y Mariana Aparicio (Merino, Morgenfeld y Aparicio, 2023) identificamos cuatro estrategias de inserción internacional en Nuestra América desde 2015. En el marco de la agudización de las disputas geopolíticas mundiales –donde Estados Unidos, el imperio en declive, procura asegurar con diferentes herramientas el dominio en lo que considera su esfera de influencia fundamental– identificamos en ese trabajo cuatro estrategias distintas y las analizamos en relación a la política regional impulsada por Washington, así como también a la creciente presencia de China. En primer lugar, la impulsada por los gobiernos neoliberales tradicionales (Macri, Piñera, Duque), que se adscriben al "regionalismo abierto" y al multilateralismo globalista (unipolar). Conciben a la asociación regional como forma de avanzar hacia acuerdos multilaterales de libre comercio, adscriben a las instituciones multilaterales tradicionales y a la subordinación geopolítica a Estados Unidos y "Occidente". En segundo lugar, y especialmente reforzada en los últimos años, se identifica una nueva estrategia a nivel continental, ligada a una emergente reacción conservadora en los grupos dominantes, que reproduce en la región el unilateralismo con centro en Washington y el rechazo al multilateralismo en sus diferentes variantes (se expresó con Bolsonaro). En tercer lugar, identificamos al multilateralismo multipolar vinculado a los gobiernos nacional-populares, tanto en los de características "progresistas", que apostaron a consolidar el Mercosur o avanzar con nuevas instituciones, como la UNASUR, para ganar mayores márgenes de autonomía, como en

los gobiernos bolivarianos, que intentaron una estrategia más radical en su perspectiva contrahegemónica y antiimperialista. Ambas convergen en el regionalismo autonomista, pero presentan dos formas diferentes o matices dentro del multilateralismo multipolar que podemos identificar, especialmente en relación a los niveles de ruptura y disputa con el *establishment* estadounidense y occidental:

> En América Latina, el giro a la "izquierda" o nacional-popular implicó la puesta en práctica, por parte de varios gobiernos, de un multilateralismo con perspectiva multipolar y regionalista, que se vincula con el concepto de multilateralismo defensivo, en tanto aparece como un objetivo central la integración regional y la necesidad de construir un bloque que otorgue mayores márgenes de maniobra y cierta autonomía relativa (Merino, Morgenfeld y Aparicio, 2023, p. 24).

El avance de los gobiernos derechistas desde 2015 paralizó parcialmente los procesos de coordinación política e integración regional latinoamericanas que impulsaban estas dos últimas estrategias. Sin embargo, las luchas y los procesos electorales del período 2018-2022 devinieron en la llamada segunda ola de la marea rosa. A partir del triunfo de Lula sobre Bolsonaro en 2022 se abrió una ventana, quizás efímera, para retomar el camino hacia la construcción de la Patria Grande. Mientras las potencias occidentales enfrentan desafíos geopolíticos mayúsculos en un mundo en guerra, nuestra región tiene una oportunidad única, siendo la primera vez en la historia que Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile, las cinco economías más grandes de la región, están en manos gobiernos progresistas, nacional-populares o de izquierda. En diciembre de 2022 se conoció la carta de expresidentes y excancilleres latinoamericanos planteando la necesidad de relanzar la UNASUR, mientras se concretó una distensión general con el gobierno venezolano encabezado por Nicolás Maduro, fue expulsado el estadounidense Claver-Carone en el BID y Luis Almagro se debilitó más que nunca en la OEA. En tanto, tras la asunción de Lula, se concretó una cumbre de la CELAC en Argentina en enero de 2023 y en marzo se oficializó la vuelta de Argentina y Brasil a la UNASUR. ¿Llegó la hora de retomar la integración?

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Hacia 2018, con Donald Trump en la Casa Blanca y Enrique Peña Nieto, Michel Temer, Mauricio Macri, Sebastián Piñera e Iván Duque presidiendo los gobiernos de los países más grandes de América Latina, muchos analistas hablaban de la definitiva restauración conservadora. Sin embargo, las luchas sociales que estallaron desde ese

año y las resonantes derrotas electorales de los gobiernos neoliberales de derecha cambiaron, al menos parcialmente, el panorama político regional. En el período 2018-2022 se sucedieron una serie de hechos significativos: Trump no logró ser reelecto, ampliando todavía más las múltiples grietas internas que comprometen la posibilidad de Estados Unidos de sostener una hegemonía global cada vez más débil, a la vez que en México, Brasil, Argentina, Colombia, Chile y Perú se impusieron Andrés Manuel López Obrador, Lula, Alberto Fernández, Gustavo Petro, Gabriel Boric y Pedro Castillo. Cuba, Venezuela y Nicaragua, catalogados como la "troika del mal" por la administración Trump, resistieron la embestida imperial y ya no se encuentran tan aislados en el continente. Bolivia logró revertir el golpe de 2019 contra Evo y el MAS volvió al poder, con Luis Arce. En Honduras triunfó Xiomara Castro, la compañera de Mel Zelaya, quien había sido depuesto mediante un golpe de Estado en 2009.

En ese período, salvo en Paraguay, Uruguay y Ecuador, en América del Sur retrocedieron los gobiernos de derecha y ultraderecha. Esta segunda oleada de la "marea rosa", sin embargo, es más débil y menos radical que la primera y enfrenta enormes desafíos, producto de la crisis económica que afecta actualmente al mundo entero, pero principalmente a Nuestra América, la región más desigual del mundo si tomamos en cuenta el reparto de la riqueza, y con 200 millones de pobres (32,1% de la población total, de acuerdo a una medición de la CEPAL de fines de 2022). Según el exvicepresidente boliviano Álvaro García Linera, es una etapa defensiva –"pasiva o descendente"–, en la que el nuevo progresismo llega a los gobiernos mediante "liderazgos administrativos" (Arce en vez de Evo, Alberto Fernández en vez de Néstor o Cristina Kirchner) y "forma ya parte del sistema de partidos de gobierno", mientras que enfrenta a opositores políticos "cada vez más escorados hacia la extrema derecha" (Kast, Bolsonaro o Milei).

De todas formas, más allá de que no estamos en la misma situación de hace dos décadas –el nuevo progresismo no llega apalancado en grandes luchas como las que sacudieron el continente hace 20 años, ni cuenta con un contexto económico externo favorable por el precio de las materias primas–, la vuelta al gobierno de fuerzas y/o líderes que protagonizaron la primera oleada permite que exista una oportunidad para retomar la senda integracionista de principios del siglo XXI (Vázquez, 2021). Para ello se necesita que Argentina y Brasil relancen y amplíen el Mercosur, con el levantamiento de la suspensión de Venezuela y la culminación del proceso de incorporación de Bolivia como miembro pleno; que la CELAC retome la iniciativa frente a la debilidad de Almagro en la OEA y que se reconstruya la UNASUR. Como bien explicó Guillaume Long, ex canciller de Ecuador, a finales de 2022:

> Con una Guerra Fría que se aproxima a pasos agigantados entre Estados Unidos y China, el sur global tiene que generar bloques regionales (…). Hay una buena coyuntura política a nivel regional para relanzar la UNASUR. Yo creo que Argentina y Brasil tienen que jugar un rol de liderazgo en esto y pueden hacerlo (Vasallo, 2022).

Este organismo nació en 2008 y fue fundamental para frenar el intento de fracturar Bolivia unos meses después, para condenar el golpe en Honduras en 2009, el levantamiento policial contra Rafael Correa y la destitución irregular de Fernando Lugo, o incluso para terciar en la crisis entre Colombia y Venezuela. La UNASUR permitió a la región tramitar sus conflictos fuera de la órbita de la OEA, con sede en Washington y muchas veces tutelada por el Departamento de Estado de Estados Unidos, sobre todo desde que Luis Almagro asumió su secretaría general. Desde 2018, por decisión de algunos gobiernos de derecha en la región, siete países se retiraron de la UNASUR, en algunos casos de forma inconstitucional, como los de Brasil y Argentina, ya que ni Bolsonaro ni Macri acudieron al Congreso. El primero lo hizo por decreto, mientras que el expresidente argentino apenas envió una nota a Ecuador, país depositario del tratado, planteando la salida del país.

Sin embargo, en una nueva coyuntura políticamente más favorable, una serie de expresidentes, cancilleres, ministros e intelectuales, entre los que se destacan los expresidentes/as Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador), Eduardo Duhalde (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), José "Pepe" Mujica (Uruguay), Ernesto Samper (Colombia) y Dilma Rousseff (Brasil), enviaron una carta a los doce mandatarios de los países que integraban la UNASUR, planteando la necesidad de recuperar "la mejor plataforma para reconstituir un espacio de integración". Muchos de ellos confluyeron en la Cumbre del Grupo de Puebla realizada en marzo de 2023 en Buenos Aires, en la que justamente el presidente anfitrión anunció formalmente la vuelta de la Argentina a la UNASUR.

A este relanzamiento puede sumarse la revitalización del Mercosur, que debería, a partir del cambio de gobierno en Brasil el 1 de enero, salir del estancamiento, terminar el proceso para la incorporación de Bolivia como miembro pleno y levantar la suspensión política que impusieron los gobiernos derechistas a Venezuela. La convergencia entre estos dos bloques más la CELAC, que reúne a los 33 países de América Latina y el Caribe, permitiría mejorar la cooperación y coordinación políticas, y avanzar hacia la plena integración regional, con una agenda propia y en función de las necesidades y prioridades de nuestros pueblos.

Transitar ese camino no será nada fácil, ya que hay por delante una serie de desafíos. El primero es evitar las fuerzas centrífugas y la *balcanización* alentada desde fuera. La elección del reemplazo de Claver-Carone en el BID, en noviembre de 2022, es una clara muestra de cómo las desavenencias entre potenciales aliados nos debilitan. México y Argentina no coordinaron una estrategia común y terminó imponiéndose Ilan Goldfajn, un funcionario brasilero propuesto por Bolsonaro y avalado por Estados Unidos, lo cual generó resquemores en el vínculo entre AMLO y Alberto Fernández, quien terminó cancelando su anunciado viaje a México.

El segundo desafío tiene que ver con la debilidad de esta segunda oleada de la marea rosa. Las derechas habrán perdido elecciones –en realidad, casi todos los oficialismos perdieron desde 2018 en la región–, pero conservan una enorme capacidad de fuego y tienen contra las cuerdas a gobiernos que no se animan a encarar reformas de fondo, generando frustración incluso entre sus bases electorales y dando lugar a que ese desencanto sea canalizado, en muchos casos, por referentes de ultraderecha que se autoproclaman enemigos de las castas. El giro hacia el centro de Fernández, Boric o el propio Lula durante la campaña es preocupante en este sentido.

El tercer desafío es darle carnadura a los proyectos de cooperación política que permitan avanzar en iniciativas concretas: explotación conjunta de nuestros recursos naturales estratégicos (la "OPEP del litio", junto a una empresa estatal latinoamericana para explotarlo), obras de infraestructura (gasoductos), una moneda común o mecanismos de intercambio comercial con monedas propias para reducir la dependencia del dólar, una investigación y una moratoria conjunta de la deuda externa (es decir, abandonar la rendición ante el FMI) o una política sanitaria soberana que permita la producción y distribución de vacunas propias, por poner algunos ejemplos. Esos proyectos mostrarían que la integración va más allá de la retórica y las buenas intenciones.

El cuarto desafío es, de una vez por todas, construir mecanismos institucionales permanentes para empezar a negociar conjuntamente, en el marco del Mercosur, la UNASUR y la CELAC, con actores como Estados Unidos, la Unión Europea o China. Solo así se reducirían, al menos parcialmente, las enormes asimetrías existentes a la hora de vincularse con los grandes jugadores del tablero geopolítico global. Y se sentarían bases más sólidas para avanzar hacia la construcción de la Patria Grande, que no se desmoronen como un castillo de naipes, ante el eventual traspié electoral de las fuerzas integracionistas.

CONCLUSIONES

¿QUÉ HACER PARA DEJAR DE SER EL *PATIO TRASERO*?

Atravesamos una época crucial para el destino de la humanidad, que padece crecientes asimetrías económicas y sociales. Algo similar ocurre con el planeta Tierra, que enfrenta un dramático proceso de aceleración del cambio climático, producto de la lógica depredadora y competitiva del sistema capitalista. Al mismo tiempo, desde principios del siglo XXI se resquebraja el orden impuesto por Estados Unidos y sus aliados en la posguerra fría. Se aceleran mutaciones geopolíticas de enorme magnitud. En este presente de feroz disputa a nivel global, es crucial analizar la historia y actualidad de la relación entre Estados Unidos y Nuestra América, que desde hace 200 años los gobiernos de esa potencia consideran como su esfera de influencia natural. En el presente ensayo repasamos, desde la perspectiva de los países que se ubican al sur del Río Bravo, el significado y los matices que fue adquiriendo la doctrina Monroe desde 1823 y, a la vez, nos planteamos qué hizo y qué puede y debe hacer Nuestra América para avanzar en la siempre postergada emancipación regional, más allá de las independencias formales alcanzadas por la mayoría de las naciones en las primeras décadas del siglo XIX.

Como bien sintetiza el historiador cubano Jorge Hernández Martínez (2023), Estados Unidos lleva dos siglos enmascarando el objetivo de su política hacia Nuestra América:

> Una y otra vez aparece y reaparece el pretexto conceptual e ideológico que afirma lo imperioso de defender ante presuntos enemigos externos la supuesta seguridad en el continente, como si la misma fuera un interés común entre Estados Unidos y Nuestra América. En este sentido, se sigue presentando y definiendo a esta última no como sujeto de su propia seguridad, sino como objeto de la seguridad imperial norteamericana. No debe perderse de vista esta importante precisión, toda vez que bajo esa ecuación se reproduce, una y otra vez, el lugar y papel asignado al ámbito latinoamericano en el tablero geopolítico imperialista. Desde este punto de vista, lo que tiene lugar es una reproducción ideológica cíclica de las formulaciones del Destino Manifiesto y una renovación recurrente de la narrativa que sostiene la Doctrina Monroe, a partir de lo cual se actualizan las concepciones que sostienen la dominación imperialista en el continente y los instrumentos que la implementan (p. 4).

En medio del desorden global y de la tendencia hacia la configuración de un mundo más multipolar, Nuestra América tiene condiciones, más allá de las limitaciones estructurales y la dependencia a las que fue y es sometida por los centros imperiales, para avanzar con una estrategia de inserción internacional más autónoma. Ello implica, por cierto, dejar atrás el histórico sometimiento que Estados Unidos fue imponiendo desde que planteó la doctrina bicentenaria. Y supone reconocer, contra lo que dice el discurso de los medios globalistas liberales, la centralidad que tiene Nuestra América para Estados Unidos:

> La prioridad estratégica de América Latina reconoce varios factores causales. En primer lugar, es su vecina, atravesada por profundas injusticias y en permanente fermento prerrevolucionario. Una vecina a la cual, como ocurriera en México, le ha arrebatado buena parte de su territorio. Es, además, su frontera con el Tercer Mundo, con el subdesarrollo. Es también su *hinterland*, su área de seguridad militar, la zona con la cual comparte la ocupación de la gran isla americana que se extiende desde Alaska hasta Tierra del Fuego, separada de las demás masas geográficas terrestres y, más todavía, depósito de inmensos recursos naturales […]. Todo eso hace que nuestra América sea una periferia sometida al insaciable apetito del imperio, que saquea y domina a pueblos y naciones, generando con ello una vasta zona de crónica inestabilidad y turbulencias políticas que brotan de su condición de ser una riquísima región lindera con el centro imperial y, a la vez, la que exhibe la peor y más injusta distribución de ingresos y riquezas del planeta. Estas y no otras son las razones de la temprana formulación de la Doctrina Monroe; son también los factores que explican las causas estructurales (no ocasionales) de más de un centenar de intervenciones militares norteamericanas en la región; de innumerables "golpes de mercado";

> de tantos asesinatos políticos, sobornos, campañas de desestabilización y desquiciamiento de procesos democráticos y reformistas perpetrados contra una región (Boron, 2012, pp. 68-69).

Es fundamentalmente a causa de su importancia estratégica, y no de su supuesta irrelevancia, que Estados Unidos se ensaña, desde hace 200 años, con una región que sufrió decenas de agresiones, directas e indirectas, por parte de la potencia del norte (Suárez Salazar y García Lorenzo, 2008).

El breve repaso histórico que realizamos en este ensayo, entonces, apunta a contribuir al debate actual sobre las tareas pendientes para recuperar y poner en marcha el proyecto bolivariano de la Patria Grande, a partir de desarrollar una estrategia continental que permita ir ampliando la autonomía regional, para desarrollar la economía en función de las necesidades de las mayorías populares y para la preservación de los bienes comunes de la Tierra, tan apetecidos por los imperios que históricamente saquearon la región.

En este libro intentamos responder algunos interrogantes fundamentales: ¿Qué fue la doctrina Monroe y en qué contexto histórico surgió? ¿Cómo se modificó a medida que Estados Unidos consolidaba su expansión territorial y se transformaba en una potencia imperial? ¿Cuáles fueron las distintas reacciones en Nuestra América, en cada coyuntura histórica, y qué desafíos o alternativas se plantearon frente a la doctrina? ¿En qué sentido sigue vigente en la actualidad? ¿Cuáles son las estrategias actualmente en pugna en la región en cuanto a la inserción internacional y, en particular, al vínculo con Estados Unidos? ¿Qué debe hacer Nuestra América frente a esa doctrina, a 200 años de su planteamiento original?

Empezamos esta obra, en el primer capítulo, preguntándonos por la vigencia de la doctrina Monroe, reivindicada al más alto nivel del Departamento de Estado y de la administración Trump hace muy pocos años. Luego explicamos, en el segundo, las razones que hacen de Nuestra América una región intensamente disputada por los poderes imperiales y también por los centros emergentes, tanto por sus codiciados bienes comunes de la Tierra como por ser un importante destino de inversiones, préstamos y mercados para colocar manufacturas y ofrecerle servicios. En el tercer capítulo expusimos el contexto histórico particular en el que surgió la doctrina y cómo fue transformándose en el siglo XIX, mientras Estados Unidos expandía sus fronteras y se iba convirtiendo en una potencia imperialista. En el cuarto describimos la forma que cobró la doctrina, siempre según el interés nacional estadounidense, ya como potencia indiscutible no solo a escala regional, sino global, a lo largo del siglo XX. En el quinto abordamos la

reconfiguración de la política de Estados Unidos hacia la región en el presente siglo, desde la administración Bush a la actual, liderada por Biden. En el sexto nos focalizamos en las respuestas elaboradas desde Nuestra América en los siglos XIX y XX. En el séptimo nos concentramos en las cuatro estrategias latinoamericanas de inserción internacional que pugnan por imponerse desde el 2015 hasta la actualidad.

Vale recuperar la pregunta inicial: ¿qué debe hacer Nuestra América para dejar de ser el *patio trasero* estadounidense? Este libro pretende aportar un grano de arena en la construcción de conocimiento crítico que permita avanzar en el camino de la emancipación regional, lo cual implica recuperar el proyecto de la Patria Grande que había sido esbozado por Simón Bolívar y otros de los libertadores de América. Entender qué fue y qué es la doctrina Monroe y, más en general, en qué consiste la política de Estados Unidos hacia la región nos permitirá desplegar mejores estrategias y políticas públicas para afrontar ese desafío histórico.

Como bien señala Tom Long (2015), hasta hace algunos años los estudios sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se focalizaban, casi exclusivamente, en el poder estadounidense. El *establishment* de la disciplina, de la escuela realista, tenía tres características: su explicación de la política de Estados Unidos hacia América Latina se centraba en el deseo estadounidense de excluir a los rivales extraterritoriales del hemisferio (por eso la especial atención prodigada a la doctrina Monroe), argumentaba que Estados Unidos ejerce una presencia benéfica en la región, y se focalizaba en las reacciones de América Latina hacia Estados Unidos, pero nunca las acciones latinoamericanas eran el objetivo central de su objeto de estudio. Como decía Robert Pastor, la *tesis de la seguridad* es el eje central de esta escuela, en la que fue pionero Samuel Flagg Bemis (1971):

> Esta tesis argumenta que el objetivo primordial de la política estadounidense en América Latina ha sido evitar que cualquier potencia extra hemisférica establezca una base en el continente desde la cual pueda amenazar el dominio de Estados Unidos. La doctrina Monroe dejó esto en claro incluso antes de que Estados Unidos tuviera el poder para hacer cumplir esta proclama (Long, 2015, p. 4).

La clave está, entonces, en recuperar el punto de vista de Nuestra América y dejar de lado los abordajes unidireccionales propios de la academia estadounidense.

Si bien, a primera vista, el contenido de la doctrina parece sencillo (no colonización futura de territorios en América, no extensión del sistema político europeo en América y no intervención de Estados

Unidos en asuntos internos europeos), en realidad su significado es mucho más laxo, ambiguo y cambiante, por lo cual debemos clarificar una serie de mitos.

En primer lugar, la doctrina Monroe no es una doctrina ni su autor intelectual es Monroe. No reconocida formalmente por el resto de los países, jurídicamente no tiene ninguna validez internacional. Es, más bien, la explicitación de una política estadounidense, planteada en un momento histórico concreto por el entonces secretario de Estado (y futuro presidente) John Quincy Adams, que luego se elevó al rango de directriz de la política estadounidense en torno a los asuntos que tuvieran que ver con América Latina y el Caribe y su vinculación con potencias extrahemisféricas. Aunque al principio se refería a los imperios europeos, luego se extendió contra la *amenaza roja* que suponía la expansión de la Unión Soviética y en el siglo XXI contra la creciente presencia china y rusa, tal como se plantea en forma explícita en la última Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

En segundo lugar, más allá de que muchas veces se intentó panamericanizarla o universalizarla, los sucesivos gobiernos de Estados Unidos aclararon que es una política exclusivamente nacional, cuya interpretación dependía únicamente del gobierno de ese país y cuya aplicación no se subordinaría al acuerdo con otros Estados y ni con instituciones supranacionales. Claro que la búsqueda de Estados Unidos de enmascarar sus intereses particulares como parte de un proyecto continental (desde la Unión Panamericana que impulsó Blaine en 1889 hasta la actual OEA, con sede en Washington, o el TIAR) chocó contra resistencias y la oposición de diversos actores latinoamericanos, que soportan hace más de cien años el avance imperialista de Estados Unidos. Hasta un defensor de la doctrina, como Dexter Perkins (1964), reconoce que

> las palabras "Doctrina Monroe" causan una impresión concreta de hegemonía, de arrogancia altanera, de intervención en las opiniones de nuestros vecinos latinoamericanos. Siguen sugiriendo el corolario de Roosevelt, siguen sugiriendo el nacionalismo de los debates de la Sociedad [de Naciones], siguen sugiriendo una actitud protectora ofensiva para el orgullo de los crecientes Estados del Sur. Y porque sugieren esas cosas, conviene no hablar demasiado de Monroe (p. 300).

En tercer lugar, la doctrina Monroe es vaga y ambigua (Smith, 1994, p. 21). Esto explica cómo fue mutando, con sucesivos corolarios e interpretaciones en cada época, tal como recorrimos sucintamente en este libro y puede repasarse en el Anexo, de acuerdo a los intereses

y capacidades de Estados Unidos en cada contexto histórico, y no de supuestos valores o normas fijas:

> Cada presidente, cada secretario de Estado, cada representante, cada senador, lee el texto de Monroe a su manera. Nadie ha definido mejor que el capitán Mahan este polimorfismo de la doctrina de Monroe, diciendo que "es una generalidad nebulosa que no se condensa en astros de luz definida sino cuando ha recibido aplicaciones ventajosas para los Estados Unidos" (Pereyra, 1914, pp. 64-65).

En cuarto lugar, la declaración de James Monroe no fue lo que garantizó las independencias de las antiguas colonias del Reino de España, ni protegió a los países de Nuestra América de sucesivos ataques. Desde la usurpación de las Malvinas por parte de los ingleses en 1833 hay numerosos ejemplos históricos, algunos referidos en este libro, que muestran que Estados Unidos solo apeló a ella cuando convenía a sus intereses.[1] En aquel momento, más allá del pedido de las autoridades de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el Departamento de Estado se mostró renuente a aplicar la doctrina Monroe para repeler el ataque británico, situación que se repitió un siglo y medio después cuando la administración Reagan bloqueó la aplicación del TIAR ante el ataque a la Argentina por parte del gobierno encabezado por Margaret Thatcher, tras la recuperación de las islas.

En quinto lugar, tiene un sesgo profundamente paternalista, que se relaciona con el *destino manifiesto* que supone que Estados Unidos es un pueblo elegido y excepcional que tiene el mandato divino de expandir sus fronteras. Así se explicaría que ese país puede establecer unilateralmente que esta región del mundo, lo que llaman el *hemisferio occidental*, es su zona exclusiva de influencia, su *patio trasero*, donde tienen derecho a ejercer el liderazgo sin desafíos y a custodiar los sistemas políticos y económicos que sus pueblos y gobernantes no serían capaces de salvaguardar por sí solos. Como dice Carlos Pereyra (1914): "La doctrina Monroe se encuentra en los dos hechos capitales de la historia norteamericana: la expansión territorial consumada en 1848 y la expansión imperialista, cuyo acto decisivo es la guerra declarada a España para expulsarla del Nuevo Mundo" (p. 56).

Estas críticas que proponemos no tienen que ver con una perspectiva supuestamente "anti-americana", como suelen plantear los defensores de Estados Unidos tanto en la prensa globalista liberal como en

---

1 Sobre la apelación a la doctrina Monroe luego de la ocupación británica de las Malvinas, y la negativa estadounidense, véanse, entre otros, Peterson (1985a) y Flagg Bemis (1971).

los medios americanistas y nacionalistas de derecha. Como señala el historiador Max Paul Friedman (2015), "mientras el excepcionalismo estadounidense permanezca en el centro de nuestro credo, la creencia del antiamericanismo como motor que impulsa toda oposición extranjera constituye el corolario lógico a la misma" (p. 28). Este autor analiza, con una perspectiva crítica, la historia de un concepto central a la hora de recrear la ideología del destino manifiesto: la idea de que Estados Unidos es un pueblo elegido por Dios para civilizar al resto del planeta, exportando democracia, libertad y capitalismo. Friedman demuestra cabalmente cómo dentro de Estados Unidos la idea del *anti-americanismo* fue y es utilizada para bloquear reformas progresistas, tildándolas de contrarias a los supuestos valores estadounidenses. El concepto es utilizado para estigmatizar cualquier crítica externa a la política de Washington. Así, quienes cuestionan el accionar imperialista de la Casa Blanca o el Pentágono (pero no al pueblo estadounidense), por ejemplo, son (des)calificados como opuestos a la libertad y la democracia. Friedman, en cambio, sostiene que la supuesta existencia de un sentimiento "anti-yanqui" en el mundo no es una real amenaza para la sociedad estadounidense, sino un argumento de los sectores más conservadores de Washington para justificar su agresiva política exterior y para bloquear incluso propuestas de políticas internas reformistas. A contramano de la mayoría de los estudios sobre la problemática, que dan por supuesta la existencia de un generalizado sentimiento anti-americano en el mundo entero y proponen distintas explicaciones (envidia, ignorancia, autoritarismo), este historiador se focaliza en iluminar las falacias de esos argumentos y en explicar cómo ese concepto opera envenenando la política estadounidense: legitimando violaciones a los derechos humanos, conculcando libertades, manteniendo un impresionante aparato represivo o de seguridad.

¿Qué debe hacer Nuestra América, tras 200 años de doctrina Monroe? Conocer la historia permite explicar el porqué de los problemas estructurales que limitan las posibilidades de desarrollo de la región. Rechazar el paternalismo y el injerencismo estadounidenses, y de otras potencias imperiales, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en el postergado proyecto de construcción de la Patria Grande. La fragmentación regional es funcional a la dominación por parte de las potencias y fue uno de los principales obstáculos, en los últimos dos siglos, para cooperar políticamente, coordinar estrategias y avanzar en la necesaria integración regional. Es fundamental, para concretar ese viejo anhelo, confrontar con las clases dominantes locales, subordinadas al imperio, que ya renunciaron a cualquier proyecto de desarrollo nacional o regional, y simplemente se conciben como engranajes o correas de transmisión del gran

capital trasnacional. Es prioritario combatir el discurso derrotista de que no hay otra vía que la aceptación del *statu quo* internacional. La historia nos muestra, por el contrario, que existieron numerosos procesos y momentos en los cuales se desafió exitosamente el lugar de subordinación que históricamente nos impuso Estados Unidos.

En síntesis, es hora de rechazar explícitamente la anacrónica doctrina Monroe y la pretensión, a veces declamada, a veces más maquillada, de que nuestro destino es ser el *patio trasero* de Estados Unidos, la retaguardia para su proyección imperial global. Como señaló Claudio Katz (2023):

> La doctrina Monroe ha organizado la primacía de Estados Unidos en todo el continente desde hace 200 años. Sintetiza la estrategia que concibieron los fundadores de la mayor potencia contemporánea para controlar la región. Ese principio exige el manejo del territorio por el Norte y el desplazamiento de cualquier competidor del mandante yanqui. Todos los gestores de la Casa Blanca aplicaron y perfeccionaron esa guía. [...] La singularidad del Patio Trasero como un coto privilegiado de la supremacía estadounidense afronta actualmente un cuestionamiento inédito. La presencia china hace tambalear ese presupuesto bicentenario y empuja a los gestores de la Casa Blanca a buscar alguna forma de conservación de la vieja hegemonía. Ningún mandatario encontró hasta ahora la fórmula de esa preservación, en la gran disputa con China.

La doctrina no solo es desafiada por la emergencia de un mundo más multipolar (China, Rusia, India y otros actores tienen un peso cada vez mayor en la región), sino fundamentalmente por la resistencia de los pueblos latinoamericanos a aceptar mansamente esa dominación imperial. Fueron las luchas de las clases populares las que protagonizaron en Nuestra América revoluciones en el siglo XX (la mexicana, la boliviana, la cubana y la nicaragüense), impulsaron movimientos políticos que confrontaron con las políticas imperiales (Perón en Argentina, Allende en Chile, Chávez en Venezuela), resistieron contra las dictaduras militares y, en el siglo XXI, lograron conquistas importantes como la derrota del ALCA o la reversión de golpes de Estado apoyados por Estados Unidos (como fue el caso de Venezuela en 2002, o Bolivia en 2019). Son los y las trabajadores sindicalizados, estudiantes, movimientos de mujeres y disidencias sexo-genéricas, ambientalistas, pueblos originarios, migrantes y organismos de derechos humanos quienes protagonizaron en estos años las resistencias políticas y las conquistas sociales.

En un mundo caracterizado por el desorden global propio de una época de transición, es hora de avanzar conjuntamente con los países

de Nuestra América, plantear una estrategia regional de inserción internacional que diversifique las relaciones económicas y políticas, impulsar el multilateralismo multipolar –o la pluripolaridad– y desplegar proyectos que permitan la reducción de las asimetrías sociales y nacionales. Es necesario potenciar, más allá de la lógica capitalista, un desarrollo económico que privilegie los intereses populares y la preservación de los bienes comunes de la tierra, cada vez más expoliados en función de las necesidades de las potencias extra regionales.

Esta estrategia requiere de un programa radical y revolucionario de transición, hacia la construcción de otro sistema económico-social. Con ese horizonte, se puede avanzar en la reducción de la jornada de trabajo; la desmercantilización de recursos básicos; la nacionalización de los bancos, el comercio exterior y las plataformas digitales; la estatización de bienes comunes de la tierra estratégicos y otras medidas que propicien lo común por sobre lo individual y lo público por sobre lo privado, con el objetivo de sentar las bases de una economía más igualitaria. En ese camino, es hora de enterrar para siempre la doctrina Monroe. Nuestra América no debe ser para los norteamericanos. Nos debemos todavía la segunda independencia que anhelaba el poeta y revolucionario cubano José Martí.

BIBLIOGRAFÍA

Actis, Esteban y Creus, Nicolás (2020). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Adamovsky, Ezequiel (2018). Una tribu de salvajes sin futuro. *Revista Anfibia*. https://www.revistaanfibia.com/una-tribu-de-salvajes-sin-futuro/

Aguilar Monteverde, Alonso (1965). *El panamericanismo, de la Doctrina Monroe a la Doctrina Johnson*. México: Cuadernos Americanos.

Alconada Mon, Hugo (30 de abril de 2017). Cómo fue la noche en la que pudo haberse evitado la Guerra de Malvinas. *La Nación*.

Alianza Social Continental (1997). Documento de presentación. http://www.asc-has.org.

Alonso Lugo, Luis (1 de febrero de 2018). Tillerson reivindica vigencia de Doctrina Monroe. *APNews*. https://apnews.com/article/8f02ed2c11ee42faa524880181aee155

Anderson, Perry (2014). *Imperium et Consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Madrid: Akal.

Armony, Ariel (11 de enero de 2014). "La era de la doctrina Monroe ha terminado": el discurso que ignoramos en 2013. *El País*. https://elpais.com/elpais/2014/01/11/opinion/1389399557_818837.html

Autoconvocatoria No al ALCA (2004). *Sí a la vida, No al ALCA. Otra América es posible*. Buenos Aires: Autoconvocatoria No al ALCA.

Ayerbe, Luis Fernando (2012). *Los Estados Unidos y América Latina: la constitución de la hegemonía.* La Habana: Casa de las Américas/ALBA.

Bolívar, Simón (1947). *Obras completas*. La Habana: Lex.

Boron, Atilio (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.

Brown Scott, James (1938). Introducción. En Dotación Carnegie para la Paz Internacional. *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936. Recopilación de tratados, convenciones, recomendaciones, resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas*. Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional.

Caicedo Castilla, José Joaquín (1961). *El panamericanismo*. Buenos Aires: R. Depalma.

Cámpora, Héctor (25 de mayo de 1973). Mensaje del Presidente de la Nación Argentina Dr. Héctor José Cámpora al inaugurar el 98avo período ordinario de sesiones del Honorable Congreso de la Nación. http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000831.pdf

Castillo Fernández, Dídimo y Gandásegui (Hijo), Marco A. (coord.) (2012). *Estados Unidos más allá de la crisis.* México: Siglo XXI y CLACSO.

Castorena Sánchez, Casandra; Gandásegui, Marco A.; Morgenfeld, Leandro (eds.) (2018). *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.

Connell-Smith, Gordon (1974). *The United States and Latin America. An historical analysis of Inter-American relations*. Nueva York: John Wiley & Sons.

Dent, David W. (1999). *The legacy of the Monroe Doctrine. A reference guide to U.S. involvement in Latin America and the Caribbean*. Westport: Greenwood Press.

Departamento de Estado (1906). *Third International Conference of the American States. Memoranda for the use of the delegates of the United States of America. Confidential*, pp. 1-19. Washington: NARA, DS, III Inter-American Conference.

Espil, Felipe A. (1928). Informe presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la actuación como delegado en la Sexta Conferencia Panamericana, Washington, 30 de marzo de 1928 (AMREC, VI Conferencia Panamericana).

Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coords.) (2005). *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Finot, Enrique (1937). Bolívar pacifista. Historia de los orígenes de la cooperación internacional en América. *Actas de la Segunda Asamblea General (Washington, 1935)*. Washington: Government Printing Office. [Publicación del Instituto Panamericano de Geografía e Historia.]

Flagg Bemis, Samuel (1971). *The Latin-American policy for the United States. An historical interpretation*. New York: The Norton Library.

Friedman, Max Paul (2015). *Repensando el antiamericanismo. La historia de un concepto excepcional en las relaciones internacionales estadounidenses*. Madrid: Antonio Machado Libros.

Fukuyama, Francis (2015). *¿El fin de la historia? Y otros ensayos*. Buenos Aires: Alianza.

Gandásegui, Marco A. y Preciado Coronado, Jaime Antonio (coords.) (2018). *Hegemonía y democracia en disputa. Trump y la geopolítica del neoconservadurismo*. México: Universidad de Guadalajara/ALAS/CLACSO.

Gandásegui, Marco A. (coord.) (2007). *Crisis de hegemonía de Estados Unidos. La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación.* México: Siglo XXI y CLACSO.

Gandásegui, Marco A. (coord.) (2016) *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. México: Siglo XXI y CLACSO.

Gandásegui, Marco A. y Castillo Fernández, Dídimo (coords.) (2010). *Estados Unidos.* México: Siglo XXI y CLACSO.

García Lupo, Rogelio (1964). *Historia de unas malas relaciones*. Buenos Aires: Jorge Álvarez.

Ghiotto, Luciana (2005). El ALCA, un fruto de la relación capital-trabajo. En Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coords.) *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Gilderhus, Mark T. (2000). *The second century. U.S.-Latin American relations since 1889.* Wilmington: Scholarly Resources.

González, Miguel y Carbajosa, Ana (9 de julio de 2017). El G-20 refleja el aislamiento de Trump por su rechazo al acuerdo del clima. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/07/08/actualidad/1499523490_246440.html

Granovsky, Martín (1992). *Misión cumplida. La presión norteamericana sobre la Argentina, de Braden a Todman*. Buenos Aires: Planeta.

Grüner, Eduardo (2017). Prólogo. En Kohan, Martín. *1917*. Buenos Aires: Ediciones Godot.

Hendrickson, David C. (2009). *Union, Nation or Empire. The American debate over international relations, 1789-1941*. Kansas: University Press of Kansas.

Hernández Martínez, Jorge (2023). Geopolítica recargada: la dominación continental de los Estados Unidos en el siglo XXI. *Revista Universidad de la Habana*, *296*. https://orcid.org/0000-0001-7264-6984

Hernández Navarro, Luis (13 de junio de 2022). Álvaro García Linera desmenuza los mitos neoliberales: Qué gana Estados Unidos con la guerra en Ucrania. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/429068-alvaro-garcia-linera-desmenuza-los-mitos-neoliberales-que-ga

Huberman, Leo (1965). *Nosotros, el pueblo. Una historia socialista de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Palestra.

Immerman, Richard H. (2010). *Empire for liberty. A history of American imperialism from Benjamin Franklin to Paul Wolfowitz*. Princeton: Princeton University Press.

Johnson, Paul (2001). *Estados Unidos. La historia*. Buenos Aires: Ediciones B.

Kan, Julián (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y al ALCA*. Buenos Aires: Ciccus-Imago Mundi.

Kan, Julián (comp.) (2016). *El No al Alca diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Karg, Juan Manuel y Lewit, Agustín (comps.) (2015). *Del No al ALCA a la UNASUR. Diez después de Mar del Plata*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Katz, Claudio (2006). El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA. Buenos Aires: Luxemburg.

Katz, Claudio (11 de marzo de 2023). Auge y ocaso de la doctrina Monroe. *Jacobin. https://jacobinlat.com/2023/03/11/auge-y-ocaso-de-la-doctrina-monroe/*

Krugman, Paul (2 de julio de 2018). La caída del imperio estadounidense. *Clarín*, p. 20.

Laborde, Antonia (27 de junio de 2017). La imagen de EEUU en el mundo se hunde 15 puntos con Trump. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/06/27/actualidad/1498555590_117001.html

Lanús, Juan A. (2000 [1984]). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.

Lanús, Juan A. (2001). *Aquel apogeo. Política internacional argentina, 1910-1939*. Buenos Aires: Emecé.

Lissardy, Gerardo (2 de febrero de 2018). "América Latina no necesita un nuevo poder imperial": la dura advertencia de Estados Unidos sobre la creciente influencia de China en la región. *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42913719

Long, Tom (2015). *Latin America confronts the United States. Asymmetry and influence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lozano, Claudio y Arceo, Enrique (2002). ¿Qué es el ALCA? Buenos Aires: Ediciones Debate Internacional IET-CTA.

Luzzani, Telma (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.

Martí, José (1955). *Argentina y la Primera Conferencia Panamericana*. Buenos Aires: Transición.

Martí, José (1979). *José Martí. Obras escogidas*. La Habana: Editora Política.

Martínez, Ricardo A. (1959). *De Bolívar a Dulles: el panamericanismo, doctrina y práctica imperialista*. México: América Nueva.

Merino, Gabriel y Morgenfeld, Leandro (2022). América Latina y la crisis de la hegemonía estadounidense: las disputas en el BID y la Cumbre de las Américas. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, *17*(31), 9-40.

Merino, Gabriel y Narodowski, Patricio (coord.) (2019). *Geopolítica y economía mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: IdIHCS.

Merino, Gabriel; Morgenfeld, Leandro y Aparicio, Mariana (2023). Las estrategias de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo "globalista". En Vommaro, Pablo et al. *Nuevos mapas. Crisis y desafíos en un mundo multipolar* (pp. 21-78). Buenos Aires: CLACSO.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2007). *La formación del imperio americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak*. Buenos Aires: Norma.

Monroe, James (2 de diciembre de 1823). Fragmento del Séptimo Mensaje Anual del Presidente Santiago Monroe al Congreso el 2 de Diciembre de 1823. Virtual Library of Inter-American

Peace Initiatives. Washington: OAS. https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/MonroeDoctrine/Treaty/MonroeDoctrineSpanish.pdf

Monteagudo, Bernardo (1825). *Ensayo sobre la Necesidad de una Federación General entre los Estados Hispano-Americanos.* Lima.

Morgenfeld, Leandro (2006). *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Morgenfeld, Leandro (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.

Morgenfeld, Leandro (2012a). Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, *21*(39-40), 133-163.

Morgenfeld, Leandro (2012b). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Morgenfeld, Leandro (2012c). Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano durante la crisis de los misiles (1962). *História: Debates e Tendências, 12*(2), 323-341.

Morgenfeld, Leandro (2013a). Nelson A. Rockefeller en la Argentina: una visita incómoda tras el Cordobazo. *Revista Taller, Segunda Época*, (2), 90-104.

Morgenfeld, Leandro (2013b). Estados Unidos, su proyecto de libre comercio para América Latina y la resistencia argentina. En Kan, Julián y Pascual, Rodrigo (comps.). *Integrados (?). Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* (pp. 123-154). Buenos Aires: Imago Mundi.

Morgenfeld, Leandro (2014). Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976). *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, *8*(2), 521-554.

Morgenfeld, Leandro (2015). Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe. *Revista Crítica y Emancipación*, (12).

Morgenfeld, Leandro (2018). *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina.* Buenos Aires: Octubre.

Morgenfeld, Leandro (2022). Nuestra América frente a Estados Unidos luego del traspié de Biden en Los Ángeles. *Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO "Estudios sobre Estados Unidos"*, *4*(7), 23-28.

Morgenfeld, Leandro y Aparicio Ramírez, Mariana (coord.) (2021). *El legado de Trump en un mundo en crisis*. México: SigloXXI-CLACSO.

Natanson, José (2017). Empate hegemónico en América Latina. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*.

Oppenheimer, Andrés (17 de enero de 2012). Obama debe mirar más al sur. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/opinion/obama-debe-mirar-mas-al-sur-nid1441057/

Organization of American States (OAS) (13 de noviembre de 2013). Secretario de Estado de EEUU llama en la OEA a fortalecer las democracias, invertir en educación y combatir el cambio climático. www.oas.org

Pereyra, Carlos (1908). *La doctrina de Monroe; el destino manifiesto y el imperialismo*. México: J. Ballescá.

Pereyra, Carlos (1914). *El mito de Monroe*. Madrid: América.

Perkins, Dexter (1964). *Historia de la Doctrina Monroe*. Buenos Aires: EUDEBA.

Peterson, Harold F. (1985a) *La Argentina y los Estados Unidos, I. 1810-1914*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Peterson, Harold F. (1985b). *La Argentina y los Estados Unidos, II.1914-1960*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Primera Cumbre de las Américas (1994). Declaración de Principios. http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf

Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar-Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo (2001). Los países del Cono Sur y las grandes potencias. En Rapoport, Mario y Cervo, Amado Luiz. *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires: FCE.

Reich, Otto J. (2002). La política de Estados Unidos en las Américas y el papel del comercio libre. *Perspectivas Económicas*, 7(3). http://usinfo.state.gov/journals.

Rinke, Stefan (2015). *América Latina y Estados Unidos. Una historia entre espacios desde la época colonial hasta hoy*. Madrid: El Colegio de México/Marcial Pons.

Samper Pizano, Daniel (11 de junio de 2003). Tom, Jerry y la trampa del ALCA. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1026178

Sanz, Luis Santiago (1990). *La primera conferencia interamericana, 1889-1890: dos percepciones sobre la política exterior argentina con los Estados Unidos*. Buenos Aires: Jockey Club.

Sexton, Jay (2011). *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*. New York: Hill and Wang.

Smith, Gaddis (1994). *The Last Years of the Monroe Doctrine: 1945-1993*. Nueva York: Hill and Wang.

Suárez Salazar, Luis (2017). *Estados Unidos vs. Nuestra América. El gobierno de Barack Obama (2009-2017)*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Suárez Salazar, Luis y García Lorenzo, Tania (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: CLACSO.

Tokatlian, Juan Gabriel (1 de julio de 2013a). Que los "halcones" no tiñan las relaciones con EE. UU. *Clarín*.

Tokatlian, Juan Gabriel (28 de noviembre de 2013b). Bye bye Monroe, hello Troilo. *El País*. https://elpais.com/elpais/2013/11/27/opinion/1385571900_190267.html

Toussaint, Eric (2004). *La Bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: CLACSO.

Trotta, Nicolás y Gentili, Pablo (2016). *América Latina. La democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: CLACSO/Octubre, Página/12.

Tulchin, Joseph A. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta.

Vasallo, Guido (21 de noviembre de 2022). El triunfo de Lula anima a la región a relanzar UNASUR. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/499597-el-triunfo-de-lula-anima-a-la-region-a-relanzar-unasur

Vázquez, Mariana (coord.) (2021). *Pensar la unidad sudamericana hoy. Ciclos de diálogos 2020-2021*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Yepes, Jesús María (1976). *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954*, Caracas: Gobierno de Venezuela.

Zinn, Howard (2005). *A Peoples's history of the United States*. Nueva York: Harper Collins Publishers.

ANEXO DOCUMENTAL: CRONOLOGÍA DOCTRINA MONROE

1. Mensaje de Monroe al Congreso (1823)
2. Interpretación Polk (1848)
3. Interpretación Grant (1871)
4. Corolario Hayes (1880)
5. Interpretación Olney y Cleveland (1895)
6. Corolario Roosevelt (1904-1905)
7. Corolario Lodge (1912)
8. Memorándum Clark (1928-1930)
9. Declaración Vandenberg (1945)
10. Corolario Kennan (1950)
11. Declaración Kerry (2013)
12. Declaración Tillerson (2018)
13. Declaración Bolton (2019)

1. MENSAJE DE MONROE AL CONGRESO (1823)

Fragmento del Séptimo Mensaje Anual del Presidente James Monroe al Congreso (Monroe, 2 de diciembre de 1823):

> A propuesta del Gobierno Imperial Ruso, hecha a través del ministro del Emperador residente aquí, se han transmitido plenos poderes e instrucciones al ministro de los Estados Unidos en San Petersburgo para negociar amistosamente los derechos e intereses respectivos de las dos naciones en la costa noroeste de este continente. Una propuesta similar se ha hecho por Su Majestad Imperial al Gobierno de la Gran Bretaña, a la cual se ha accedido de manera similar. El Gobierno de los Estados Unidos ha estado deseoso por medio de este amistoso procedimiento de manifestar el gran valor que invariablemente otorga a la amistad del Emperador y la solicitud en cultivar el mejor entendimiento con su Gobierno. En las discusiones a que ha dado lugar este interés y en los acuerdos con que pueden terminar, se ha juzgado la ocasión propicia para afirmar, como un principio que afecta a los derechos e intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición de libres e independientes que han adquirido y mantienen, no deben en lo adelante ser considerados como objetos de una colonización futura por ninguna potencia europea [...]
>
> Se afirmó al comienzo de la última sesión que se hacía entonces un gran esfuerzo en España y Portugal para mejorar la condición de los pueblos

de esos países y que parecía que este se conducía con extraordinaria moderación. Apenas necesita mencionarse que los resultados han sido muy diferentes de lo que se había anticipado entonces. De lo sucedido en esa parte del mundo, con la cual tenemos tanto intercambio y de la cual derivamos nuestro origen, hemos sido siempre ansiosos e interesados observadores. Los ciudadanos de los Estados Unidos abrigamos los más amistosos sentimientos en favor de la libertad y felicidad de los pueblos en ese lado del Atlántico. En las guerras de las potencias europeas por asuntos de su incumbencia nunca hemos tomado parte, ni comporta a nuestra política el hacerlo. Solo cuando se invaden nuestros derechos o sean amenazados seriamente responderemos a las injurias o prepararemos nuestra defensa. Con las cuestiones en este hemisferio estamos necesariamente más inmediatamente conectados, y por causas que deben ser obvias para todo observador informado e imparcial. El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente en este respecto al de América. Esta diferencia procede de la que existe entre sus respectivos Gobiernos; y a la defensa del nuestro, al que se ha llegado con la pérdida de tanta sangre y riqueza, que ha madurado por la sabiduría de sus más ilustrados ciudadanos, bajo el cual hemos disfrutado de una felicidad no igualada, está consagrada la nación entera. Debemos por consiguiente al candor y a las amistosas relaciones existentes entre los Estados Unidos y esas potencias declarar que consideraremos cualquier intento por su parte de extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad. Con las colonias o dependencias existentes de potencias europeas no hemos interferido y no interferiremos. Pero con los Gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos reconocido, con gran consideración y sobre justos principios, no podríamos ver cualquier interposición para el propósito de oprimirlos o de controlar en cualquier otra manera sus destinos, por cualquier potencia europea, en ninguna otra luz que como una manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos. En la guerra entre esos nuevos Gobiernos y España declaramos nuestra neutralidad en el momento de reconocerlos, y a esto nos hemos adherido y continuaremos adhiriéndonos, siempre que no ocurra un cambio en el juicio de las autoridades competentes de este Gobierno, haga indispensable a su seguridad un cambio correspondiente por parte de los Estados Unidos.

Los últimos acontecimientos en España y Portugal demuestran que Europa no se ha tranquilizado. De este hecho importante no hay prueba más concluyente que aducir que las potencias aliadas hayan juzgado apropiado, por algún principio satisfactorio para ellas mismas, el interponerse por la fuerza en los asuntos internos de España. Hasta qué punto pueden extenderse, por el mismo principio, estas interposiciones es una cuestión en la que están interesados todos los países independientes, aun los más

> remotos, cuyas formas de gobierno difieren de las de estas potencias, y seguramente ninguno de ellos más que los Estados Unidos. Nuestra actitud con respecto a Europa, que se adoptó en una etapa temprana de las guerras que por tanto tiempo han agitado esa parte del globo, se mantiene sin embargo la misma, cual es la de no interferir en los asuntos internos de ninguna de esas potencias; considerar el gobierno de facto como el gobierno legítimo para nosotros; cultivar con él relaciones amistosas, y preservar esas relaciones con una política franca, firme y varonil, satisfaciendo siempre las justas demandas de cualquier potencia, pero no sometiéndose a injurias de ninguna.
>
> Pero con respecto a estos continentes, las circunstancias son eminente y conspicuamente diferentes. Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político a cualquier porción de alguno de estos continentes sin hacer peligrar nuestra paz y felicidad; y nadie puede creer que nuestros hermanos del Sur, dejados solos, lo adoptaran por voluntad propia. Es igualmente imposible, por consiguiente, que contemplemos una interposición así en cualquier forma con indiferencia. Si contemplamos la fuerza comparativa y los recursos de España y de esos nuevos Gobiernos, y la distancia entre ellos, debe ser obvio que ella nunca los podrá someter. Sigue siendo la verdadera política de los Estados Unidos dejar a las partes solas, esperando que otras potencias sigan el mismo curso.

2. INTERPRETACIÓN POLK (1848)

El 2 de diciembre de 1845 el presidente James K. Polk (1845-1849), en su mensaje al congreso, señaló que se ampliaría la prohibición a los países europeos de adquirir territorios en el continente americano, incluso por *cesión amigable*, extendiendo así el contenido de la doctrina de 1823, que se refería más específicamente a la colonización por la fuerza. Sobre la anexión de Texas a la Unión, aclaró:

> Debemos mantener siempre el principio de que los pueblos del Continente Americano tienen por sí solos el derecho de decidir su propio destino. Si una parte de ellos, constituyendo un Estado independiente, se propusiera unirse a nuestra Confederación, trataríase de una cuestión que debería resolverse entre ellos y nosotros, sin ninguna interposición extranjera. Nunca podremos consentir que las potencias europeas interfieran para impedir tal unión bajo pretexto de que esto pudiese alterar el equilibrio de fuerzas que ellas desean mantener en este continente (Perkins, 1964, p. 73).

Hacia 1848, tras el pedido de protección a los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña y México por parte de las autoridades de la provincia de Yucatán, enfrentadas con el gobierno central de México,

el presidente Polk, en mensaje al Congreso del 29 de abril de 1848, declaró: "Aunque no me propongo recomendar la adopción de ninguna medida tendiente a adquirir el dominio y la soberanía de Yucatán, sin embargo, de conformidad con la política que hemos establecido, no podremos consentir una transferencia de dominio y soberanía a España o a cualquier otra potencia europea".

La interpretación Polk, entonces, plantea dos cuestiones: si un territorio americano (en este caso se refería a Texas) pedía su incorporación a los Estados Unidos, las potencias europeas no podían oponerse. Sin embargo, si la petición la hacía un territorio americano (en este caso Yucatán) a una potencia europea, el gobierno de los Estados Unidos no estaba dispuesto a aceptar dicha anexión.

3. INTERPRETACIÓN GRANT (1871)

El presidente Ulysses Grant (1869-1877) planteó, en un mensaje del 5 de abril de 1871, a partir de una solicitud de anexión por parte del gobierno dominicano encabezado por el presidente Buenaventura Báez: "Nuestras instituciones son suficientemente amplias para ser extendidas a todo el continente tan pronto como sus pueblos deseen colocarse bajo nuestra protección". Esta incorporación no llegó a concretarse debido a que no fue aprobada por el Congreso estadounidense.

4. COROLARIO HAYES (1880)

En 1880 el presidente Rutherford Hayes (1877-1881) planteó el denominado "corolario Hayes a la doctrina Monroe", que ampliaba el planteo de 1823 para referirse a la construcción de un estratégico canal interoceánico que uniera el Atlántico y el Pacífico. Para frenar el proyecto de una compañía francesa que procuraba construir ese canal en Panamá, y sin reconocer la soberanía del gobierno de Colombia sobre ese territorio, Hayes declaró que Estados Unidos no admitiría el dominio de ese canal por "ningún Estado europeo o ninguna combinación de potencias europeas", ya que esa arteria interoceánica era "parte de la línea costera de Estados Unidos". En consecuencia, y para evitar la injerencia de las potencias europeas en América, Estados Unidos se arrogaba el derecho a ejercer el control exclusivo de cualquier canal interoceánico que pudiera construirse en el futuro. Años más tarde, como extensión de esta noción de que el Caribe era un "mar propio", alentarían la separación de Panamá y Colombia y financiarían y controlarían militarmente el Canal de Panamá.

5. INTERPRETACIÓN OLNEY Y CLEVELAND (1895)

En pleno conflicto entre Caracas y Londres en torno a los límites entre Venezuela y la Guayana Británica, el secretario de Estado Richard

Olney publicó una nota el 20 de julio de 1895, mediante la cual envió instrucciones al embajador estadounidense en Londres, Thomas Bayard: "no se debe tolerar que una potencia europea asuma por la fuerza el dominio político de un Estado Americano". El 18 de diciembre de ese mismo año, el presidente Grover Cleveland emitió un mensaje reafirmando esa misma noción. En ambos casos, se reforzó la interpretación Polk de 1848, aclarándose que Estados Unidos también prohibía la adquisición de territorio a través de la extensión de una colonia ya existente:

> La teoría de la no transferencia y la teoría de un canal controlado por los estadounidenses son dos de las nuevas expresiones de los principios de 1823 en los años transcurridos desde 1865 hasta 1895; a esas dos debe agregarse una tercera, solo esbozada y todavía no diseñada. Es la teoría de la acción preventiva, como se la suele llamar; la teoría de que, para evitar situaciones embarazosas, los Estados Unidos debían anticiparse para impedir el empleo de la fuerza armada por las potencias europeas en el Nuevo Mundo [...]; no se plasmó en una forma completa hasta el gobierno de Theodore Roosevelt; pero comenzaba a aparecer en el periodo que estamos examinando (Perkins, 1964, p. 143).

6. COROLARIO ROOSEVELT (1904-1905)

Fragmentos del mensaje de Roosevelt al Congreso, 6 de diciembre de 1904:

> Al reafirmar la Doctrina Monroe, al adoptar medidas como las que hemos tomado con respecto a Cuba, Venezuela y Panamá y al tratar de circunscribir el teatro de la guerra en el Lejano Oriente y de garantizar una puerta abierta en China, hemos actuado en nuestro propio interés así como en el interés de la Humanidad en general.

Fragmento del mensaje de Roosevelt al Congreso, 5 diciembre de 1905:

> No nos proponemos permitir que la Doctrina Monroe sea utilizada por nación alguna de este continente como un escudo que la proteja de las consecuencias de sus propias fechorías contra otras naciones. Si una república situada al sur de nosotros comete una sinrazón contra una nación extranjera, tal como un ultraje contra un ciudadano de esa nación, entonces la Doctrina Monroe no nos obliga a intervenir para impedir el castigo de la sinrazón, excepto para procurar que el castigo no asuma la forma de ocupación territorial en modo alguno (Citado en Perkins, 1964, p. 191).

7. COROLARIO LODGE (1912)

Aprobado por el Senado de Estados Unidos en 1912, ampliaba la doctrina Monroe incluyendo también las acciones de corporaciones y asociaciones controladas por estados extranjeros. Originada a partir de la posible adquisición por parte de una empresa japonesa de una zona portuaria estratégica en la Baja California, este corolario consideraba que la adquisición de algún territorio en las Américas por parte de un gobierno extracontinental sería considerado como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Lodge incluso le propuso al presidente Roosevelt la adquisición de Groenlandia (Immerman, 2010, p. 156).

8. MEMORÁNDUM CLARK (1928-1930)

Fue escrito el 17 de diciembre de 1928 por el subsecretario de Estado Reuben Clark, durante el final del mandato del presidente Calvin Coolidge (1923-1929), y a pedido del secretario de Estado Kellogg, pero se mantuvo en secreto hasta que fue oficialmente publicado en 1930 durante la presidencia de Herbert Hoover (1929-1933). En relación al cuestionado uso estadounidense de la fuerza militar para intervenir en América Latina y el Caribe, el memorándum Clark rechazaba la opinión de que el Corolario Roosevelt (1904) se basara en la doctrina Monroe. Sin repudiar abiertamente la política del "gran garrote" de Roosevelt, en este memorándum se declaraba que cualquier intervención militar estadounidense no estaba vinculada directamente con la doctrina Monroe, que solo se aplicaba a conflictos que involucraran a países europeos. El memorándum no negaba el supuesto derecho de Estados Unidos a intervenir en América Latina, sino que aclaraba que la doctrina Monroe se limitaba a abarcar diferendos entre este país y las naciones europeas:

> En particular –dice el señor Clark– no se aplica a las relaciones puramente interamericanas. Ni la declaración se propone sentar principios que han de regir las relaciones mutuas de los Estados de este Hemisferio Occidental. La Doctrina enuncia un caso de los Estados Unidos contra Europa, no de los Estados Unidos contra la América Latina. [...] El llamado corolario de Roosevelt –dice Clark– tenía por finalidad, tal como se lo ha entendido generalmente, que en el caso de dificultades financieras o de otras clases en los países latinoamericanos débiles, los Estados Unidos procurarán un arreglo de las mismas para que los gobiernos europeos no intervinieran, y al intervenir ocuparan territorio, acto que sería contrario a la Doctrina Monroe. [...] No se cree que este corolario esté justificado por los términos de la Doctrina Monroe, por mucho que se lo pueda justificar por la aplicación de la propia Doctrina de la propia conservación (Perkins, 1964, pp. 280-281).

9. DECLARACIÓN VANDENBERG (1945)

En la Conferencia de San Francisco, en 1945, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, la delegación de Estados Unidos puso especial énfasis en que se preservaran los principios acordados en la Conferencia de Chapultepec, realizada en México en febrero de 1945, y la doctrina Monroe. El Senador Arthur Vandenberg, integrante de esa delegación, fue claro al respecto: "Hemos preservado la doctrina Monroe y el sistema interamericano", escribió poco después de finalizada la conferencia. "Mantuvimos completamente nuestro derecho a veto –que queda en nuestras manos– sobre cualquier decisión que envuelva los asuntos exteriores" (Smith, 1994, p. 55). El hombre fuerte de la delegación –presidía la comisión de relaciones exteriores de la Cámara Alta– no quería cometer el mismo error de la Administración Wilson en los debates que llevaron a la creación de la Sociedad de las Naciones, después de la Primera Guerra Mundial. Preservó así la completa autonomía de Estados Unidos para seguir ejerciendo el control en el hemisferio occidental, más allá de los acuerdos que pudieran alcanzarse en la flamante ONU.

10. COROLARIO KENNAN (1950)

El influyente diplomático George Kennan planteó su teoría de cómo debía contenerse la Unión Soviética luego de la Segunda Guerra Mundial. Hacia 1950, tras una gira que realizó por América Latina, planteó su alarma por la creciente influencia comunista y enunció lo que para algunos historiadores fue un nuevo corolario a la doctrina Monroe. El Corolario Kennan sostenía que el comunismo era un instrumento de infiltración soviética en el hemisferio occidental. Por ese motivo, Estados Unidos, tal como lo había planteado Monroe, debía intervenir por cualquier medio para erradicar esa amenaza, aunque ello implicara aliarse o apoyar regímenes dictatoriales que reprimieran a sus poblaciones:

> No podemos ser muy dogmáticos con los métodos para tratar con los comunistas locales. [...] donde los conceptos y las tradiciones de los gobiernos populares sean demasiados débiles para absorber con éxitos la intensidad de los ataques comunistas, nosotros debemos considerar que las medidas más duras de represión pueden ser la única solución; que esas medidas pueden provenir de regímenes cuyos orígenes y métodos no estén a la altura de los conceptos americanos de procedimientos democráticos; y que esos regímenes y esos métodos son alternativas preferibles, y verdaderamente las únicas posibles, al éxito de los comunistas (Smith, 1994, pp. 70-71).

En la Guerra Fría, la doctrina Monroe pasaría a utilizarse como justificación del apoyo a los golpes de Estado, a las dictaduras y a las represiones que se desparramarían por el continente en las tres décadas siguientes.

11. DECLARACIÓN KERRY (2013)

"La era de la Doctrina Monroe ha terminado", declaró el secretario de Estado John Kerry el 18 de noviembre de 2013 en la sede de la Organización de Estados Americanos en Washington D.C., ante embajadores de todo el continente: "La relación que buscamos [...] no es una declaración de Estados Unidos de cuándo y cómo intervendrá en los asuntos de estados americanos, es sobre todos los estados viéndonos como iguales, compartiendo responsabilidad y cooperando en asuntos de seguridad" (OAS, 2013). En línea con la política de distensión con Cuba y de mayor entendimiento que el presidente Obama ensayó en su segundo mandato (2013-2017), este declaración se enmarca en otras iniciativas de *poder blando* con las que la Administración demócrata intentó hacer gala del *poder inteligente* desplegado para evitar que avanzaran la coordinación y cooperación políticas y la integración latinoamericanas mediante nuevas instituciones regionales como la UNASUR, la CELAC, el ALBA y el Mercosur ampliado, y a la vez contrarrestar la creciente presencia económica de China en América Latina y el Caribe.

12. DECLARACIÓN TILLERSON (2018)

El secretario de Estado Rex Tillerson, en un discurso sobre América Latina que pronunció el 1 de febrero de 2018 en la Universidad de Texas, en Austin, justo antes de emprender su primera gira por la región, reivindicó la vigencia de la Doctrina Monroe: "En ocasiones nos hemos olvidado de la Doctrina Monroe y lo que significó para el hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces" (Alonso Lugo, 2018). Esta primera explicitación de la política de la Administración Trump hacia la región tenía que ver con su desdén hacia las instituciones multilaterales y con el discurso presidencial de enfrentar a China y recuperar la grandeza que supo ostentar Estados Unidos, en primer lugar afirmando su poder en su zona de influencia histórica, el continente americano.

13. DECLARACIÓN BOLTON (2019)

John Bolton, asesor de Seguridad Nacional de Trump, era uno de los halcones de su gobierno. Fue el promotor de la ofensiva militar contra el gobierno de de Venezuela encabezado por Nicolás Maduro y a la vez quien impulsó una línea dura contra los tres principales enemigos

en el continente: Cuba, Venezuela y Nicaragua. Cuando en abril de 2019 se anunciaron nuevas sanciones contra esos tres países, Bolton pronunció un encendido discurso en Miami, calificando a los presidentes de esos tres países como "los tres chiflados del socialismo". Ante veteranos de guerra que invadieron Cuba en 1961 para derrocar a Fidel Castro, declaró: "Bajo este Gobierno, no arrojamos salvavidas a dictadores: se los quitamos. […] Hoy proclamamos con orgullo y en voz alta que la doctrina Monroe está viva y goza de buena salud" (*Infobae*, 17 de abril de 2019).

SOBRE EL AUTOR

Leandro Morgenfeld es profesor y licenciado en Historia, especialista y magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas, y doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. En 2013 concluyó allí el Posdoctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Es profesor adjunto regular en la UBA. Dictó seminarios en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y en los posgrados de distintas facultades de la UBA, FLACSO, CLACSO, la Universidad Nacional de la Plata y la Universidad Nacional del Sur. Es investigador independiente del CONICET, radicado en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). Participa en distintos grupos de investigación, incluyendo el GT-CLACSO "Estudios sobre Estados Unidos", que co-coordina desde 2016. Su primer libro fue *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (2006). El mismo año compiló *El Mercosur en cuestión*. En 2011 publicó como autor *Vecinos en conflicto* y en 2012 *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. En 2018 salió su libro *Bienvenido Mr. President* y compiló *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*. En 2021 coeditó los libros *El legado de Trump en un mundo en crisis* y *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*. Publicó artículos, capítulos de libro y reseñas bibliográficas en revistas académicas de Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Perú,

Uruguay, Venezuela y Panamá. Participa regularmente analizando las relaciones interamericanas en medios gráficos, digitales, radiales y televisivos. En 2017 recibió en La Habana el Premio de Ensayos Haydée Santamaría (Casa de las Américas-CLACSO). Dirige el sitio www.vecinosenconflicto.com.

La doctrina, planteada el 2 de diciembre de 1823 por el presidente James Monroe, implicaba en términos generales una prohibición por parte de Estados Unidos a la extensión del poderío de Europa en el entonces llamado Nuevo Mundo –el tan mentado principio de no colonización–, pero en realidad fue y es mucho más que eso. Estados Unidos se arrogó el rol de garante de la independencia y sustentabilidad de los países que se habían emancipado de sus antiguas metrópolis y pretendió que los europeos se mantuvieran fuera de América. Esta doctrina sirvió, durante 200 años, para racionalizar la intervención y coerción diplomática estadounidenses en la relación con América Latina y el Caribe.

Este trabajo se propone pensar, desde Nuestra América, *qué hacer* con la doctrina que se yergue como uno de los obstáculos para las posibilidades de emancipación regional, y plantea una reversión del punto de vista, analizando la doctrina, cómo nos afectó y nos afecta, y qué tenemos que hacer para terminar con dos siglos de sujeción a la prepotencia de Estados Unidos. Este texto procura ser un insumo más para pensar y construir esa *otra América que necesitamos y deseamos*.

CLACSO

CREATIVE COMMONS

9 789878 135212